



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

IDENTIFICACIÓN DE ÁREAS DE OPORTUNIDAD Y FORTALEZAS DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES (2007-2018) Y DEL PROGRAMA DE APOYO PARA EL BIENESTAR DE NIÑAS Y NIÑOS HIJOS DE MADRES TRABAJADORAS (2019), A LO LARGO DE SU OPERACIÓN

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO

PRESENTA:

SONIA GABRIELA REYES CASTAÑEDA

DIRECTORA:

DRA. LETICIA CONTRERAS OROZCO

LECTORAS:

DRA. GLORIA JOVITA GUADARRAMA SÁNCHEZ

DRA. DELIA GUTIÉRREZ LINARES

TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO

OCTUBRE, 2022



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1. Teoría del análisis de políticas públicas	1
1.1. Conceptualización de políticas públicas.....	1
1.2. Programas de acción como parte de la política pública	7
1.3. Análisis de política pública	9
1.3.1. Las fases del proceso de la política	11
CAPÍTULO 2. Política y programas sociales para madres trabajadoras y niños menores de cuatro años en el contexto internacional y en México.....	16
2.1. Consideraciones de organismos internacionales en cuanto a madres trabajadoras y primera infancia	16
2.1.1. Organización de las Naciones Unidas.....	17
2.1.2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).....	20
2.1.3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	21
2.1.4. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	23
2.2. Políticas públicas en torno a Estancias infantiles y madres trabajadoras en el contexto latinoamericano	24
2.2.1. Chile Crece Contigo (ChCC)	24
2.2.2. Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica (REDCUDI)	29
2.3. Antecedentes de las Estancias Infantiles en México	30
2.3.1. Trabajo, seguridad social y cuidado infantil como derechos en la formalidad laboral	33
CAPÍTULO 3. Política pública de cuidado infantil en México, del Programa de Estancias Infantiles (2007-2018) al Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras (2019).....	35
3.1. Política de cuidado infantil en México.....	36
3.2. El Proceso de política pública y operación del Programa de Estancias Infantiles (PEI), 2007-2018.....	44
3.2.1. El PEI en la Agenda de Gobierno Federal.....	44
3.2.2. Formulación del PEI.....	47
3.2.3. Propositiones del PEI (fines, metas y medios de efectuación).....	49
3.3. El Proceso de política pública y operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras a partir de la 4T (2019)	57
3.3.1. El Programa de Apoyo para el Bienestar en la en la Agenda de Gobierno Federal... ..	57
3.3.2. Formulación del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras a partir de su diagnóstico	62



3.3.3	Proposiciones del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras (fines, metas y medios de efectuación)	64	
3.4	Acciones del Programa (PEI y Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras 2007-2019)	78	
3.4.1	Ejercicio presupuestal del Programa (PEI y Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras 2007-2019)	79	
3.4.2	Beneficiarios atendidos durante la operación del Programa (PEI y Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras 2007-2019)	80	
CAPÍTULO 4. Efectos de la política y su evaluación: La Auditoría Superior de la Federación en las evaluaciones del Programa de Estancias Infantiles y el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras			90
4.1	Auditorías de 2014 y 2016, realizadas al Programa de Estancias Infantiles	92	
4.2	Auditoría de evaluación de desempeño 2017, realizada al Programa de Estancias Infantiles	93	
4.3	Auditoría de cumplimiento 2018, realizada al Programa de Estancias Infantiles	106	
4.4	Auditoría de cumplimiento 2019, realizada al Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras.	116	
4.5	Auditoría de desempeño 2019, realizada al Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras	129	
4.6	Fortalezas, oportunidades de mejora y deficiencias de los Programas de Estancias Infantiles y de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras	159	
CONCLUSIONES GENERALES			178



INTRODUCCIÓN

La presente investigación corresponde al campo de la política pública de desarrollo social y es intitulada Identificación de áreas de oportunidad y fortalezas del Programa de Estancias Infantiles (2007-2018) y del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras (2019), a lo largo de su operación.

La relevancia de estudiar los aspectos positivos a reforzar, así como las áreas a trabajar que presenta el Programa de Estancias Infantiles y Programa de Apoyo para el Bienestar, recae en que es éste el Programa más relevante a nivel Federal que trata el tema del acceso al trabajo por parte de las madres con hijos pequeños, al tiempo que busca el cuidado de éstos últimos.

Siendo el anterior un tema de trascendencia en México, cuyas cifras para el año 2021, indicaban que el 51.2% de la población mexicana está compuesta por mujeres; y con respecto al trabajo (remunerado y no remunerado), a comparación de los hombres, son ellas quienes tienen la mayor carga de trabajo y con ello también una menor disposición de tiempo libre. Debido a que la mayor parte del trabajo en el hogar y de cuidados (73.6%) es realizado por mujeres (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021).

Pese a que la tasa de participación económica ha incrementado con el tiempo, llegando para 2020 a 49.1%, aún entre mujeres con educación superior (quienes tienen mayores posibilidades de integrarse al mercado laboral debido a su nivel de escolaridad) existe una relación de 3 de cada 10 mujeres con dicho nivel de instrucción que permanecen fuera del mercado laboral (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021).

Estudios como 'La participación laboral de la Mujer en México' aseguran que la barrera más importante a la que se enfrentan las mujeres para el ingreso al mercado laboral es la necesidad de proveer cuidados, así como la falta de oferta de servicios destinados al cuidado infantil, pues en México existe una cobertura limitada de dichos servicios, que además se encuentra fragmentada, heterogénea, con falta de información y una consecuente falta de confianza presentada por madres de los menores (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2020).

Por lo anterior, la mejora en las políticas públicas para la provisión adecuada de servicios para el cuidado infantil representa un aspecto de estudio medular para incrementar la participación laboral de las mujeres con hijos pequeños, que permita, por un lado el incremento de la productividad y del PIB en México, a su vez que provea a los hogares de mayor solvencia económica y con ello mejores oportunidades para las mujeres y sus hijos, mejor calidad de vida e incremento de la nutrición, cuidado y desarrollo infantil.

Es por ello, que el objetivo de este trabajo es identificar las áreas de oportunidad y fortalezas del Programa de Estancias Infantiles (2007-2018) y del Programa de Apoyo para el Bienestar de niñas y niños hijos de madres trabajadoras a lo largo de su operación (2019) a partir de la teoría de análisis de política pública, siendo que



este Programa ha constituido el esfuerzo dentro del ejecutivo federal de materializar en primer lugar una política de igualdad de género, y ahora, dentro del actual Plan de desarrollo para contribuir al eje 'Política Social' que busca el acceso al bienestar y disminuir la desigualdad (Gobierno de México, 2019b).

Para lograr el citado objetivo de la investigación se pretende lograr mediante los objetivos específicos que a continuación señalan:

1. Analizar bajo la perspectiva de análisis de política pública las diferentes variables del Proceso de Política Pública que han intervenido en el desarrollo del Programa a lo largo de su operación, principalmente aquellas presentes en las Reglas de Operación del Programa en los diferentes ejercicios y algunas de sus consecuencias (positivas y/o negativas).

2. Identificar dentro de las Auditorías realizadas al Programa como mecanismos de evaluación los resultados que afectan al Programa vistos como parte del Proceso de Política Pública.

Para ello, se parte de la hipótesis de que el Programa de Apoyo para el Bienestar de niñas y niños hijos de madres trabajadoras (2019) no ha mejorado las condiciones de las madres trabajadoras con respecto a la provisión de medios de cuidado de sus hijos, debido a que si bien su estructura es similar a la del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, sus Reglas de Operación son distintas; lo que ha provocado que no se obtengan los mejores resultados.

Con lo que se pretende dar respuesta al cuestionamiento: ¿qué situaciones dentro del Proceso de Política Pública del Programa de Estancias Infantiles y posterior Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras representan una fortaleza para el Programa y cuáles representan áreas de oportunidad o de mejora para incrementar el logro de los objetivos del mismo?

La investigación se realiza a partir de una metodología de tipo cualitativo, para lo cual se revisaron los diferentes documentos que se han generado a partir de la operacionalización del Programa, yendo desde las Reglas para su operación hasta las recomendaciones emitidas con base en su diagnóstico, estructura, implementación, administración y resultados.

Por otro lado, a pesar de tratarse de un estudio de carácter cualitativo, la investigación tiene una lógica de razonamiento deductivo, pues se utiliza la teoría del Análisis de Política Pública como marco de referencia para comprender el Proceso del Programa, incluyendo éste a través de los cambios o modificaciones que ha sufrido el Programa, al ser éste un resultado de la política pública social a nivel federal. Al mismo tiempo, se utiliza el método analítico a fin de tratar de extraer las situaciones susceptibles de mejora y las fortalezas del Programa, a través de la separación de variables que influyen en el mismo, identificando las posibles implicaciones de cada una en el funcionamiento del programa.



Por último, la investigación trata de establecer una serie de puntos a fortalecer y aquellos a conservar o reforzar, a partir de las variables presentadas; dichos puntos, se extrajeron de la revisión de cada una de las ya mencionadas variables en el cuerpo del trabajo, en lo que correspondería a un método explicativo.

Las fuentes de evidencia están constituidas por la información documental disponible, teniendo como fin sustraer las condiciones del Proceso de Política Pública del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras a partir de los elementos analizados (variables) partiendo, como ya se mencionaba, de la teoría de análisis de política pública. Cabe mencionar, se hace uso del estudio de caso único puesto que se toma en cuenta, por un lado como unidad territorial el ámbito federal, y se trata de un “evento” único –no generalizable a otros Programas- con la particularidad de comprender diferentes variables de análisis.

Para tal efecto, el presente, se divide en cuatro capítulos distribuidos de la siguiente manera:

En el capítulo primero ‘Las Políticas Públicas y su análisis’, se aborda el marco teórico referencial, que permitirá llevar a cabo y organizar el análisis de conformidad con la teoría y proceso de política pública; así mismo, se rescatan a lo largo del documento los factores y variables propuestos por dicha teoría, que en este capítulo figura como el sustento teórico-conceptual determinante en el proceso, y materialización de la política pública.

El capítulo segundo ‘Política y programas sociales para madres trabajadoras y niños menores de cuatro años’, busca rescatar el contexto, desde lo internacional a lo nacional, que se vive en el marco de las políticas públicas, sus antecedentes, e incluso algunas leyes y acuerdos que rigen la actuación y dinámica del trabajo y el cuidado y atención infantil.

Por su parte, el tercer capítulo ‘Política pública de cuidado infantil en México, del Programa de Estancias Infantiles al Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras’, retoma específicamente al Programa de Estancias Infantiles a lo largo de su operación, abarcando sus objetivos, reglas de operación, principios y elementos en general que determinan su actuación; así como las modificaciones que éste fue sufriendo a lo largo del tiempo hasta llegar al Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras. Para con ello, y tomando como base los capítulos precedentes comenzar el análisis de las diferentes variables y sus posibles impactos dentro del funcionamiento del Programa, es a partir de este capítulo que el análisis se estructura con base en el proceso de Política Pública, haciendo una revisión de los aspectos normativos (reglas de operación) y comenzando con los datos operativos (ej. presupuesto asignado y ejercido, usuarios atendidos).

El cuarto capítulo ‘Efectos de la política y su evaluación: La Auditoría Superior de la Federación en las evaluaciones del PEI y el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras’, se enfoca en el análisis



documental de las auditorías realizadas al Programa durante el periodo de estudio para sustraer los impactos del Programa y los resultados de sus evaluaciones desde los diferentes objetivos (cumplimiento y desempeño), para con ello complementar el análisis del capítulo segundo y obtener las variables que están impactando en el funcionamiento del Programa, ya sea de forma favorable o desfavorable.

Finalmente, se concluye aceptando la hipótesis de que el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras (2019) no ha mejorado las condiciones de las madres trabajadoras con respecto a la provisión de medios de cuidado de sus hijos, debido a que si bien su estructura es similar a la del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, sus Reglas de Operación son distintas; lo que ha provocado que no se obtengan los mejores resultados.

Encontrando que si bien ha habido avances significativos a partir de la implementación del Programa, aún resaltan por su número las áreas de oportunidad a trabajar dentro de las diferentes etapas del Proceso de Política Pública, resaltando entre ellas la actual imposibilidad de medir los avances y el cumplimiento del objetivo del Programa.

Se añaden, por último breves recomendaciones que pueden coadyuvar en el avance hacia mejoras en el funcionamiento de un Programa que por sus implicaciones e impacto puede significar un cambio en la vida de mujeres y niños mexicanos.

CAPÍTULO 1. Teoría del análisis de políticas públicas

1.1. Conceptualización de políticas públicas

“La ciencia tradicional consideraba en los años cincuenta y sesenta, que las Políticas Públicas eran variables dependientes de la actividad Política” (Aguilar Astorga & Lima Facio, 2009, p. 3), es decir que la política pública dependía totalmente de la actividad política y era una especie de consecuencia de esa actividad y no un elemento por sí mismo que ameritara ser estudiado. Así, se hablaba de una dependencia total, pero no en el sentido adscrito por Méndez (1993) en tanto objeto susceptible de medición a través de un conjunto de elementos o variable independientes, lo que significaría que los cambios en algunos elementos relacionados a la política pública (como el cambio en las actividades políticas) causarían cambios en la misma política pública al ser una variable dependiente altamente correlacionada (Méndez M., 1993); sino que, era un aspecto derivado de las *politics*, lo que significó que se actuara en el campo de la actividad política obviando las políticas públicas (Aguilar Astorga & Lima Facio, 2009).

Sin embargo, desde la década de 1970 se acuñó el término de *public policy* (Subirats, 2008), por Harold Lasswell, quien en palabras de Aguilar y Lima (2009) para entonces -1971- agregó el punto crucial a su propia definición de Política Pública refiriéndola como el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión (Aguilar & Lima, 2009), la propuesta de Lasswell era, de acuerdo a Lindblom y Cohen, 1979 (citados en Valencia & Álvarez, 2008) la de:

Mejorar el desempeño administrativo y la acción gubernamental del Estado a través de una nueva disciplina, las ciencias de las políticas *policy sciences*. Este sería un trabajo transdisciplinario en torno a la hechura y el proceso de las políticas públicas, con el fin de conocer y explicar tanto la formación y ejecución de las políticas, como mejorar su contenido concreto mediante la aplicación de conocimiento usable *usable knowledge*. (Lindblom y Cohen, 1979 citados en Valencia & Álvarez, 2008, p. 95)

Aunque hay que apuntar que para autores como Villanueva (1992), la propuesta interdisciplinaria [de la ciencia política] será recogida y reelaborada por otros dos padres fundadores, Edward S. Quade, de la Corporación Rand, y Yehezkel Dror (Aguilar, 1992). El primero de ellos desde una visión sistémica, mientras que el segundo insistiría de manera más pronunciada en esa transdiscipliniedad de la que ya hablaba Lasswell. (Aguilar, 1992).

De lo anterior, surgen dos aspectos significativos en términos de este trabajo, uno es que a partir del ya citado parteaguas que imprime importancia y permite la consolidación de las ciencias políticas y la política pública, surge la ahora ya clásica



diferenciación entre *politics*, *polity* y *policy*, dentro de las cuales nos avocaremos a esta última definición, ya que hace referencia a grandes rasgos a los “cursos de acción (estrategias o secuencia de decisiones conectadas) encaminadas a un fin” (Ejea, 2006, p. 2), en suma, a las políticas públicas. En breve se ahondará en las definiciones de la política pública entendida como *policy* (Aguilar, 2012), no sin antes mencionar que el hecho de que se haga la diferenciación no implica que se dejen de lado como elementos totalmente aislados a la *polity* (como configuración jurídico política en un territorio determinado) y a las *politics* (como procesos de negociación, competencia y ejercicio del poder) (Ejea Mendoza, 2006), sino que son variables interdependientes, que forman parte de un mismo estudio, así, el sistema político y las relaciones políticas muy probablemente influirán en las políticas públicas en un contexto dado.

El segundo aspecto que cobra importancia para fines de este trabajo es la diferenciación que hace Lasswell en función del conocimiento “del proceso de las políticas y el conocimiento en el proceso de las políticas” (DeLeon, 1997, p. 7), sin embargo este tema se retomará más adelante para ahondar inicialmente en el primer punto.

De esta forma, en cuanto a los términos *politics*, *polity* y *policy*, Parsons (2007) menciona que, como ya se veía, en un primer momento, esta *policy* se encontraba “subordinada” a las *politics*, y esta última definición, en palabras de Roth (2010) corresponde a las actividades políticas realizadas para lograr el control del poder político; pero, tal como dice Parsons (2007) en términos de los principios de la filosofía maquiavélica el poder no puede sustentarse solamente en la fuerza, sino que necesita de ésta *policy*, esto es las políticas públicas para el mantenimiento del poder como instrumento de *politics*, o en palabras de Foucault (2006), “el arte de gobernar consistió en manipular, mantener, distribuir, restablecer relaciones de fuerza [...] en un espacio de competencia que implica un desarrollo competitivo” (Foucault citado en Roth, 2010, p. 17). Esto responde, en suma, a un enfoque que ve a las políticas públicas como medio para la legitimación y mantenimiento del poder en un contexto de lucha por el mismo (Duverger, 1968); y que sin embargo, no se acerca al enfoque que para este trabajo se retoma, de la política pública cuyo fin es el beneficio social.

Así, más adelante, el mismo Parsons (2007) señala que esta noción de mera predominancia de la política, fue remplazada por el énfasis de la aplicación e implementación de las políticas en tanto administración o burocracia, entonces sustituye a las *politics* por los fines de racionalidad política y el binomio problema-solución, así enuncia el mismo Parsons, la burocracia, tal como quedó demostrado por Weber se convirtió en la expresión del componente racional del Estado. Aquí podría decirse que la noción se acerca ya también a la de *polity*, que citando a Irure Rocher (2002), corresponde a “las actividades humanas que tienen que ver con el gobierno, con las diferentes formas de gobierno y con el concepto de Estado” (Irure, 2002, p.1) y en términos de Valencia (2011) *polity* es utilizado para designar la organización y el funcionamiento sujeto a las reglas de las instituciones políticas y administrativas (Valencia Agudelo, 2011).



Sumando estos cambios en el estudio de la ciencia política, Parsons (2007), retoma la legitimidad, la racionalidad política y el régimen democrático para el posicionamiento de la *policy* como un elemento importante; y citando a Weber menciona que “el advenimiento de la sociedad industrial trajo consigo formas más racionales de organización del Estado” (Weber, 1991, citado en Parsons, 2007, p. 51) y con ello surge la “separación entre la formulación de políticas públicas como una función pública y la administración como una función burocrática” (Parsons, 2007, p. 51). Aunque si bien entonces se habló de la separación entre políticas públicas y administración pública, hoy varios autores apuestan más bien por la complementariedad (cfr. Análisis de Políticas Públicas y Gestión Pública: promesas y riesgos de una vida en común, Subirats, 1993)

Pero el objeto de esta breve explicación entre términos tuvo como fin el de explicar que el concepto que mejor se adapta a este estudio es el de *policy*, en tanto Políticas Públicas (PP), con lo que se procede a recopilar información en lo referente al concepto de políticas públicas así entendido.

A este respecto, son varios los autores que han ofrecido gran cantidad de definiciones, ejemplo de ello son las rescatadas por Roth (2008), Subirats (2008), Villanueva (2007), Olavarría (2007) o Parsons (2007), y con seguridad, son más los autores que han retomado y re-estructurado lo que se entiende por política pública. Pero, para el caso de este documento, retomaremos sólo algunas de las definiciones que los ya citados estudiosos de las políticas públicas han referido y que contienen elementos útiles a este análisis.

Así, para Muller y Surel, la PP “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativo coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (Muller y Surel citados por Roth, 2002, p. 26).

Muller parece ir de “abajo” hacia arriba, a partir de la implementación de programas es cómo reconoce a la política pública, si lo vemos de esta manera, la política viene siendo la fuente de la coordinación y la dictaminadora de aquellos objetivos en torno a los cuales va a elaborarse e implementarse el programa. La desventaja de esta definición es que se centra más en una parte de la política pública que en la política pública misma, pero se retoma aquí porque es precisamente en esa parte derivada de la política pública (el programa) que se enfoca el presente proyecto, más adelante, en el apartado de Programas de Acción se describe de forma más clara la relación entre la política pública y el programa.

Se agrega que “para Muller, las políticas públicas no son sólo un proceso de decisión sino el lugar donde una sociedad dada construye su relación al mundo, siendo también la imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (Muller citado por A. Roth, 2008, p. 85)

Esta visión de Muller, nuevamente parece estar orientada por un enfoque desde abajo, pero esta vez en el sentido de la política pública como producto, es decir que la importancia de la política está dada en su relación e interacción con la población, de cómo ésta interactúa y funciona como medio para construir nuevas dinámicas



sociales; la política pública tendría necesariamente que ser un modo de modificar aspectos de una realidad y dicha realidad muchas veces también “adapta” a la política pública al contexto, en esta forma podría entenderse también a la política pública como una imagen de la realidad sobre la cual interviene.

En tanto para Nioche (1982) la política sería el programa de acción que representa una elección específica de medios tendientes a lograr ciertos efectos, lo que supone un sustrato racional en la acción de los poderes públicos (Nioche, 1982, p.100).

Si bien tanto Muller como Nioche coinciden en que la vía para la consecución de la política pública es el programa de acción, la visión de Nioche parece determinar una política desde arriba, esto es desde los tomadores de decisiones entendidos como los poderes públicos, quienes serían capaces de tomar decisiones puramente racionales para lograr ciertos fines; contrario a Muller, quien daba preminencia a la sociedad y la realidad como objeto final de intervención de la política pública. Aunque en las palabras de Nioche también podrían entenderse como equivalentes a la PP y el programa, situación que, al menos para esta investigación no se tomará como válida.

Para Subirats (2008) la política pública es

Política Pública es una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo.

Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión -beneficiarios finales- (Subirats, 2008, p. 13)

Este punto de vista abarca un mayor número de elementos, reconociendo tanto a los tomadores de decisiones como a los aspectos administrativos y normativos y a los grupos sociales, ya sea como grupos objetivo o como beneficiarios finales; por tal razón se trata de un concepto que resultará de mucha utilidad a la hora de identificar variables para el análisis. Sin embargo, hay que precisar que al menos en el caso del Programa (y probablemente en otros casos también) no podríamos hablar propiamente de grupos que originaron el problema, si bien se pueden identificar cuestiones que dan origen al mismo (por ejemplo al elaborar un árbol de problemas), pero sí de beneficiarios finales.

Aguilar Villanueva (2009) apunta la definición descriptiva de que una política es:

- a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad. (p. 4)

La definición de Aguilar, por su parte, apoya no únicamente en la visualización de los elementos constitutivos de la política pública, en donde la política pública como un ciclo implica -si hablamos de etapas- que no termina con la implementación o evaluación de la misma, sino que está siendo constantemente re-elaborada en función de los resultados; además ya no se habla de racionalidad pero si de intencionalidad y causalidad, la política pública busca, compartiendo la idea de Subirats, la resolución de un problema, pero también se agrega la consecución de un objetivo para lo cual debe de identificarse una relación causal a modo de encontrar el “origen” del problema, de otra forma se trataría de políticas paliativas. Aguilar no olvida tampoco el carácter público de la política, de no existir el interés y beneficio público podríamos hablar de otra cosa, pero no de una política pública; ahora cabría decir cuándo un problema se considera público, y el mismo Aguilar en sus estudios de problema público y formación de la agenda apunta que “quien define es quien decide”, algo similar a lo que Subirats enunciara como la subjetividad del problema público lo que nos llevaría a una especie de bucle para definir aquel interés y beneficio públicos, sin embargo también hay autores que consideran que el beneficio público viene dado por la cantidad de población o grupos beneficiados.

A continuación, si bien no se habla de que sea la ciudadanía quien determine la política pública (pues se trata de la decisión de una autoridad pública legítima) (Aguilar, 2012), Aguilar (2012), si considera importante este proceso de interlocución entre los sectores de la ciudadanía involucrados y el gobierno, el mismo gobierno mexicano reconoce en este paso un mecanismo de legitimación y se ha procurado de mecanismos institucionales para su validación, tal es el caso de la llamada planeación democrática que incluso forma parte de la estructura normativa (Zorrilla Martínez, 1985).

Retomando la revisión de conceptos para la política pública, se tiene que para Roth (2002), es un

Conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios o acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth 2002 citado en Roth, 2010, p. 27)

Nuevamente apreciamos en Roth, al igual que en Villanueva, a la política pública orientada a la resolución de objetivos concretos, y coincidiendo con otros autores ya mencionados también a la atención (o más correctamente a la modificación) de situaciones problemáticas; a lo que particularmente Roth resalta el proceso administrativo, entendido como estas organizaciones o instituciones encargadas de tratar u orientar a través de la política pública el comportamiento de los actores.

En esta última parte, se percibe una orientación similar a la Subirats al considerar que ciertos actores son responsables, al menos en parte del problema –grupos objetivo-

Por su parte, Olavarría encuentra elementos centrales que identificarían a una política pública, que son:

- a) el actor privilegiado en ellas es el Estado; b) involucran una decisión fundamental sobre hacer o no hacer algo; c) tienen una finalidad pública: los destinatarios son los ciudadanos; d) se activan a través de decisiones de autoridades investidas con poder público; e) involucran un conjunto de decisiones interrelacionadas; f) afectan – positiva o negativamente – intereses; g) requieren instrumentos, definiciones institucionales, organizaciones y recursos para ser implementadas. (Olavarría, 2007, p. 17)

Si bien Olivarría incluye como destinatarios últimos de la política pública a los ciudadanos, su enfoque parece ir más orientado hacia las relaciones de Estado y poder, adicionalmente, desde una perspectiva personal, difiero en que el objeto de la política pública sean únicamente los considerados ciudadanos, pues de esta manera correríamos el riesgo de dejar fuera de ella (bajo la concepción del ciudadano como mayor de edad) a los grupos de edades más tempranas que también se enfrentan a problemas de corte social.

No obstante, el enfoque de política pública de Olivarría aporta elementos importantes que determinan a la política pública, y que de forma similar a los que

presenta A. Villanueva, aportan luz sobre las variables que determinan a la política pública como tal.

Además de presentar los elementos centrales de la política pública, Olavarría la define como

...una intervención del Estado, expresada en una decisión o conjunto de decisiones de una autoridad pública, que considera un análisis técnico – racional para un tema determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual se da en el contexto de un intenso proceso político de confrontación y articulación de intereses. (Olavarría, 2007 p. 23)

Finalmente, como se observa en las definiciones propuestas, la mayoría involucra elementos comunes que en primer lugar corresponden a la atención y modificación de un problema público y que son llevadas a cabo por una autoridad o institución legítima, así como también se toma en cuenta en la mayor parte de ellas a la sociedad y en general a los actores sociales.

1.2 Programas de acción como parte de la política pública

Previo al abordaje teórico conceptual del análisis de política pública, se aprovecha el tema de las definiciones de política pública antes presentadas para incluir el concepto del programa, que corresponde al principal objeto de análisis de esta tesis como elemento derivado de y para la consecución de la política pública.

Así, según Navarrete “la política pública incluye la aplicación de programas” a lo que añade que “la ciudadanía conoce a su Gobierno mediante los programas sociales que el Gobierno ofrece” (Navarrete, 2012, p. 11). Es entonces, a través del programa que la política pública se materializa y se vuelve *tangible* para la población, o dicho en las palabras de Cohen & Martínez “Los programas y proyectos sociales, se enmarcan en una política, de la que constituyen su traducción operacional, vía la asignación de recursos que permite su implementación” (Cohen et al., 2005, p. 2).

Esta última relación, que vincula al programa con la asignación de recursos se acerca a uno de los conceptos que ofrece Aguilar Villanueva (2009) en cuanto al Programa cuando indica que:

...debido a que la estructura de la presupuestación/ financiación pública es programática, los programas suelen ser las acciones concretas que los gobiernos llevan a cabo para realizar sus funciones públicas y atender los problemas públicos. En este contexto, la PP puede ser considerada un programa específico, pero sin

olvidar que el concepto o término programa proviene de otra gramática, la financiera pública y no de la de política pública (Aguilar, 2009, p. 20-21)

El programa, en este sentido se denota la importancia de la política pública al ser un elemento central en los sistemas presupuestarios públicos, por ejemplo con el presupuesto por programas, o el presupuesto base cero que tiene que ver con la reevaluación de los programas y gastos de las organizaciones. Pero además de la relación que guarda con la Política Pública como elemento para gestionar recursos financieros, también se tiene que:

...la PP puede ser entendida como el conjunto estructurado de programas, cada uno de los cuales sigue los lineamientos y objetivos generales de la política, pero a su vez ataca problemas, componentes o hechos particulares de esa situación social que calificamos como problema público, crítico o no. (Aguilar, 2009, p. 30-31)

En este sentido, encontramos a la política pública como la suma de los programas que la integran, visión que comparten Cohen y Martínez y que se evidencia en su definición de política social, entendida como “un conjunto de programas que pretenden alcanzar los mismos fines” (Cohen et al., 2005, p. 2), para los mismos autores el programa también tiene la función de dar las pautas sobre qué problemas sociales son prioritarios y de definir las principales vías y/o límites para la intervención que la política pública plantea.

En cuanto para Di Virgilio y Solano (2012) a diferencia de lo propuesto por Aguilar (2009) y Nioche (1982) la política pública se encuentra menos semejante al concepto de programa, pero concuerda en el carácter del programa como elemento para la asignación de recursos, como se constata a continuación:

Mientras que política pública se refiere a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, programa remite a una construcción técnica (que no niega el componente político), con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema.

Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. (Cohen y Franco, 2005, citados en Di Virgilio & Solano, 2012, p. 14)

De modo que los programas “son los responsables de establecer las prioridades de la intervención, ya que permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos” (Di Virgilio & Solano, 2012, p. 14).

Para los primeros la política tiene más que ver con los elementos subjetivos que involucran el componente político y social, mientras que el programa es visto como una suerte de elemento objetivo que en su construcción técnica, a pesar de estar influido por lo político, tiene más que ver con los procedimientos para la desagregación del problema o para (a través de su elemento más pequeño que es el proyecto) la ejecución o aplicación de acciones específicas. Con la definición de Di Virgilio y Solano, se encuentra nuevamente al programa como componente intermedio entre la política pública y el proyecto, y se vuelve a ver al programa en su calidad de instrumento para la asignación de recursos, pero se agrega que es un medio para priorizar acciones y que en él se definen claramente las instancias ejecutoras o responsables de llevar a cabo la implementación de acciones específicas.

Para culminar este sub-apartado, cabe decir que se entenderá aquí al programa como el paso siguiente a la política pública y que deriva de ésta para desagregarla en una serie de elementos más concretos y cercanos a la implementación, sin embargo se difiere con la concepción de que la política pública es igual a la suma del total de sus programas, ya que se reconoce que para que una política pública funcione ésta debe de ser no solamente focalizada (a través de los programas que generalmente corresponden a poblaciones diferenciadas y estrategias de intervención también distintas, en caso de ser necesario) sino también integral, esto es, que no se trata de programas dispersos, pero sí en cambio de programas que al perseguir un mismo objetivo deben de estar integrados y coordinados, retomando el concepto de sinergia empleado por Leroy: “...programas que en su conjunto producen un efecto más grande que la simple suma de los impactos de cada programa por separado” (Leroy et.al; 2007, p. 39) y que están igualmente sumamente relacionados con el concepto de complementariedad.

De igual forma se reconoce la importancia del programa como elemento para la gestión de recursos, la designación de funciones específicas de los actores (incluidas las instituciones) y más cercano y tangible para la población, considerando que a pesar de que el proyecto sería la unidad mínima, en ocasiones se pasa directamente del programa a la operacionalización.

1.3 Análisis de política pública

Antes de comenzar con las definiciones que se han dado al análisis de la política pública se referirá a las dos orientaciones del propio análisis de política ubicadas por Laswell que corresponden en palabras de Villanueva al “*Policy analysis*,

orientado a la búsqueda de la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad” (Aguilar, 2007, p. 42), y por otro lado el *Policy making study research*, que estaría orientado a “...describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede el sistema político administrativo en un gobierno en particular en sus políticas públicas” (Aguilar, 2007, p. 42)

En tanto, Parsons (2007), alude a la misma clasificación en los términos siguientes “el análisis del proceso de las políticas públicas y el uso de técnicas y conocimientos analíticos en y para la formulación de políticas públicas” (p.32); en donde en el primero, según menciona nos ocuparíamos del “conocimiento en y para el proceso de políticas públicas” (Parsons, 2007, p.32) y en el segundo de la “formulación e implementación de políticas públicas” (Parsons, 2007, p.32).

Para Pinazo Hernandis (2014) dicha clasificación corresponde al conocimiento de las políticas públicas o también denominada perspectiva sinóptica y al conocimiento de las políticas públicas o antisinópticos y se corresponden, una al “campo de la administración pública y el análisis de las políticas públicas” (Pinazo Hernandis, 2014, p. 5) y la otra a la ciencia política enfocada al “proceso decisorio” (Pinazo Hernandis, 2014, p. 5).

Si se hace caso de las diferenciaciones entre estos dos tipos de análisis, esta investigación se corresponde en mayor medida al primer tipo (*policy analysis*), puesto que no se pretende estudiar la arena política para la decisión y formulación de políticas públicas, sino más bien, cómo algunos elementos de una política pública específica han derivado en un Programa concreto de acción cuyos elementos a su vez, en el contexto de la Política Pública, han intervenido en objetivos para la modificación de un problema público.

Una vez abordados estos dos grandes enfoques Laswellianos para el estudio de la política pública, pasamos propiamente a la definición del análisis de políticas públicas, que es entendido como aquel que tiene por “objetivo principal la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política que busca poner a la luz, las posiciones, intereses y objetivos de estos actores” (Lagroye citado en Roth, 2002, p. 15).

Por su parte, el propio Roth (2002) comprende al análisis de la política pública “... como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas” (Roth, 2002, p. 15).

Retomando al Consejo Científico de Evaluación Francés, Pinazo (2014) afirma que el análisis de políticas públicas “...tiene por objeto investigar si los medios jurídicos, administrativos y financieros aplicados permiten lograr los efectos esperados de dichas políticas y la consecución de los objetivos asignados” (Pinazo, 2014, p. 2).

El análisis de políticas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de las políticas públicas, éstas son las variables dependientes y el analista

busca explicarlas con referencia a variables independientes -fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas-. Esta investigación puede ser llamada investigación de la 'determinación de la política'. En los estudios de las consecuencias de las políticas públicas, éstas son las variables independientes y las dependientes son las condiciones sociales, económicas o políticas que se supone serán afectadas por la política pública. Esta investigación puede ser llamada investigación del 'impacto de la política'. (Dye citado por Aguilar, 1992, p. 70)

El mismo Dye, pero ahora citado por Olavarría (2007) encuentra tres tipos de aprendizaje que puede ser obtenido de un análisis de política pública, el primero de ellos sería la descripción de una situación que está siendo tratada por la política pública, en donde profundiza que "primeramente, el análisis identifica qué problema ha sido reconocido por el gobierno, cuál es la importancia y prioridad que le ha dado, con qué tipo de política pública enfrenta el problema, cuáles son los marcos conceptuales de la política pública, enfoques, contenidos, población objetivo a la que va dirigida, resultados esperados y recursos involucrados" (Dye citado por Olavarría, 2007, p.26)

En una idea similar, Parsons argumenta que el análisis de políticas públicas hará uso de modelos como recursos para explorar "lo desconocido", esta parte, conjugada con la metodología del primer tipo de aprendizaje de Dye, o bien con la idea de Parsons en cuanto que el estudio de las políticas públicas exige ser consciente de la manera en que los distintos marcos de análisis definen y discuten los problemas y da cuenta de cómo el enfoque bajo el que es analizada la política pública será determinante para la selección de elementos para el análisis.

Prueba de ello es que ya desde las propias definiciones de análisis de política pública que se enunciaron se pueden apreciar algunos componentes que corresponden a enfoques teóricos para el análisis de políticas públicas, esto es lo que Parsons (2007) veía en los modelos [teóricos] como evidenciadores de su función y como modos de organización que dan forma y coherencia a los propios problemas, de igual forma el desarrollo teórico para el análisis (meta-análisis) tiene que ver con el enfoque de política pública abordado, por ejemplo Parsons (2007) y Olavarría (2007) incluyen en el desarrollo de los modelos teóricos una clasificación de los mismos correspondiente a etapas del proceso de política pública.

1.3.1 Las fases del proceso de la política

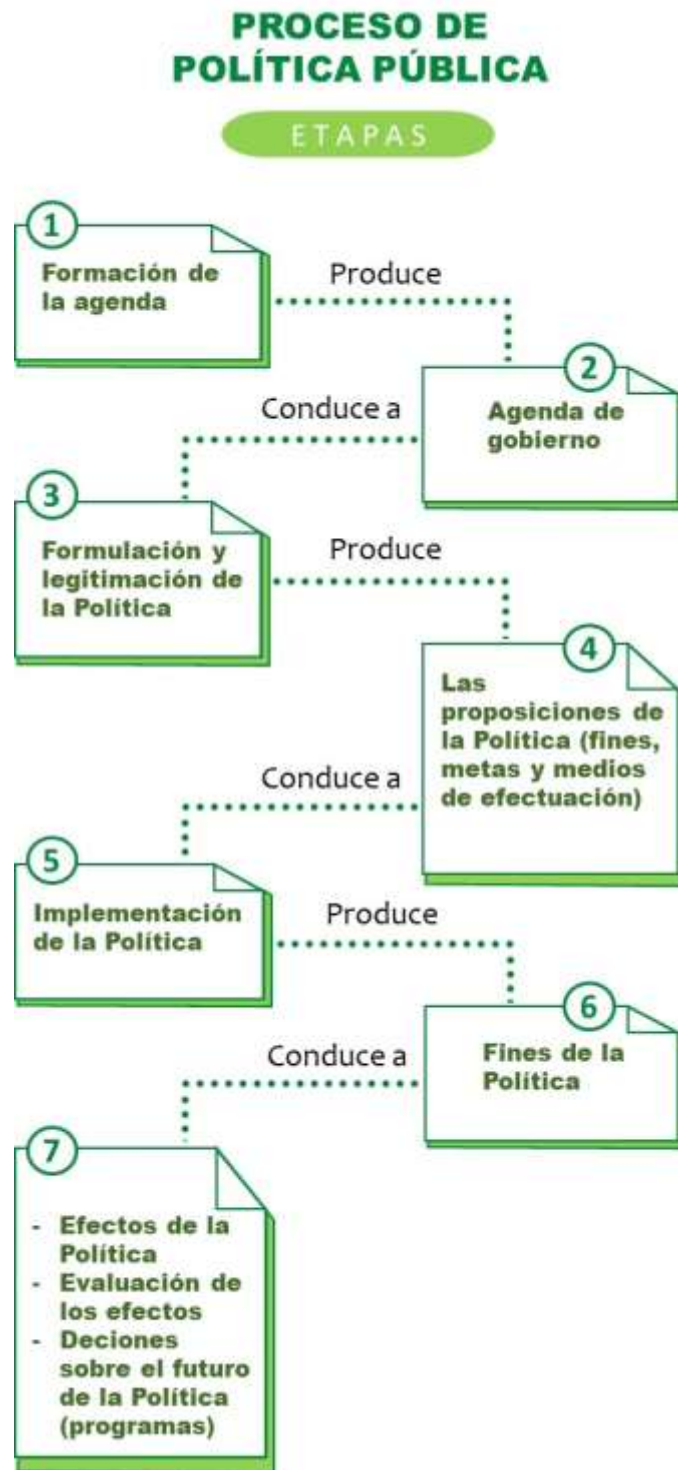
A pesar de que el presente trabajo se hace a partir de un Programa público y no propiamente de la política (más amplia) se usará como guía para el análisis las fases del proceso de la política pública, esto con el cometido de desglosar los diferentes momentos del Programa, pudiendo estudiar qué ha sucedido en cada uno de ellos



y cómo esto ha impactado a la formación y aplicación de la Política con respecto al cuidado infantil que presenciamos hoy en México.

Se rescata así, el esquema de Patterson, Davison y Ripley (1985) a propósito del Proceso de las Políticas:

Esquema 1. Proceso de las Políticas



Fuente: Elaboración propia con base en esquema de (Paterson, et al., 1985)

Formación de la Agenda

La “agenda de gobierno suele entenderse en la literatura como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Águilar Villanueva, 1993, p. 29).

Para que el problema “...a ser considerado como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción” (Águilar Villanueva, 1996, p. 29).

“La agenda sistémica-tenderá a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes números de población comparten precisamente por su formulación genérica” (Águilar Villanueva, 1993, p. 33).

Proposiciones o formulación de la política

De acuerdo con Subirats et.al (2008) la formulación de la política pública responde a una definición causal en la que los actores sociales influyen en mayor o menor medida a la que sigue una formulación del programa de actuación político-administrativo que trata de la selección de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema.

Implementación de la política

Mahou (2008) define a la implementación como “...proceso político en el que interactúan una serie de actores que conjuntamente toman decisiones y poner en marcha las medidas y los objetivos contemplados en un programa” (Mahou, 2008 en Rodríguez, 2018, p. 23).

“Weimer y Vining (1989) señalan que la etapa de implementación está constituida por un conjunto de decisiones que deben tener en cuenta los actores y sus recursos, puesto que ejecutar cualquier política pública requiere el concierto de los actores necesarios, para sacar adelante sus objetivos” (Weimer y Vining, 1989 en Rodríguez, 2018, p. 86).

De acuerdo al mismo Subirats et. al. (2008) la implementación corresponde a la “...adaptación del programa de la política a situaciones concretas a las que deberá enfrentarse” (Subirats et. al., 2008, 46).

Evaluación

La evaluación es definida como “la valoración sistemática de la operación y o de los impactos de un programa o política al compararlos con un conjunto de estándares implícitos o explícitos para contribuir al mejoramiento del programa o política en cuestión” (Weiss, 1998 en Maldonado & Pérez, 2018, p. 49-50).

La evaluación de políticas cumple las funciones de gestión democrática: para proveer de información al ciudadano, en clave de desempeño; agregar información



y/o conocimiento para la acción gubernamental, desarrollar capacidades analíticas en las agencias de gobierno y promover mediante el escepticismo informado la honestidad del gobierno (Maldonado & Pérez, 2018).

Este breve desglose de las etapas del proceso de política pública, permite visualizar a grandes rasgos de qué manera se lleva a cabo la elaboración de las mismas, teniendo en cuenta que dependiendo del autor, dicho proceso puede diferir en cuanto a cuáles son las etapas y el número de las mismas, sin embargo el proceso de desarrollo de políticas públicas contempla por lo regular al menos las cuatro grandes etapas relativas al: diseño, elaboración, implementación y evaluación (Cámara de Diputados, 2003).

Además de ello, hay que destacar que el proceso de políticas públicas no siempre es un proceso lineal y claramente diferenciado entre cada una de sus etapas, sino que en ocasiones no se aprecia la coyuntura entre el término de una etapa y el inicio de otra; a lo que se añade que al tratarse de un proceso, la etapa de evaluación puede llevar de nuevo a la modificación, reestructuración, cambio e idealmente a la mejora de la política pública con lo que no se habla de un proceso acabado sino de una suerte de sistema.

Es bajo las anteriores definiciones y supuestos que se organizará en los capítulos tercero y cuarto el desarrollo que ha seguido el Programa de Estancias Infantiles, ahondando en mayor medida en las cuestiones de implementación y evaluación por ser las de mayor interés para este trabajo; contemplando, como ya se ha mencionado que si bien no se trata de una política pública en sí, sino de un Programa, éste ha tenido un proceso de elaboración muy similar; y de igual modo se mencionan algunas de las políticas públicas con las que guarda relación el Programa en cuestión.

Por otra parte, si bien el proceso de política pública resulta una herramienta de gran utilidad para el análisis de política pública, también existen diferentes perspectivas teóricas bajo las que se pueden analizar, pues al tratarse de un fenómeno complejo que engloba la actividad gubernamental, conformada a su vez por múltiples instituciones, normas, actores, etc. (Hernández, 1999) se trata de comprender de qué manera, cómo o por qué se han llevado a cabo las diferentes acciones en torno a la política pública, es por ello que en el siguiente subapartado se abordarán de manera concreta algunas de las teorías para el análisis que se cree serán de utilidad para comprender algunos aspectos, acciones y modificaciones que tuvieron lugar a lo largo de la operación del Programa.

CAPÍTULO 2. Política y programas sociales para madres trabajadoras y niños menores de cuatro años en el contexto internacional y en México

El objetivo de este capítulo es en primer lugar, hacer mención del contexto global en el que ha tenido lugar el Programa, esto nos permitirá conocer su origen no solamente desde la política pública de la que surge y los niveles político administrativos en los que opera en México, sino también en el marco de consideraciones y derechos reconocidos a nivel internacional. Otro punto a tratar, el de los programas operados en otras naciones para el cuidado infantil, tiene como finalidad ser un marco de referencia que permita conocer el modo en el que se solventa o apoya en otros países a las madres trabajadoras, pero sobre todo, buscar modos de operación que pudiesen ampliar las condiciones del Programa aquí estudiado con el fin de ayudar en mayor medida a los beneficiarios del mismo – aunque cabe aclarar que estos “aciertos” en el modo de operación de otros programas serán únicamente presentados como sugerencias sin llegar a estudios más profundos, ya sean comparativos o que impliquen pertinencia y factibilidad de operación, por lo que no se trata de un estudio comparativo.

Resultará indispensable, una vez atendido lo anterior, conocer los antecedentes del cuidado infantil en el caso propio de México para comprender los orígenes del Programa, al tiempo que se tengan en cuenta otros sistemas para el cuidado infantil que puedan resultar complementarios o al menos similares al PEI o bien al Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras.

2.1 Consideraciones de organismos internacionales en cuanto a madres trabajadoras y primera infancia

La necesidad de tener en cuenta a las organizaciones internacionales en el proyecto, viene dada no solamente por el derecho internacional, que ya de por sí no es poca cosa, toda vez que el artículo primero Constitucional reconoce “los derechos humanos en la Constitución como aquellos en los tratados internacionales que México” (Acuña, 2020) ha signado, entre ellos se encuentran los relativos a la niñez, los derechos de la mujer y los trabajadores, si nos enfocamos a los temas que aquí conciernen.

Pero la necesidad de la inclusión de este apartado, responde también al hecho de que desde su orígenes la propia idea de desarrollo social – y las pautas a seguir en esta materia-, al menos para los países latinoamericanos, han venido dadas por el discurso internacional y sus organizaciones, tal como es documentado por autores como Montagut (2000) y Escobar (2014), esto es, que parte de las acciones que ha tomado -y sigue tomando- el gobierno mexicano están fuertemente influenciadas por los criterios internacionales; con lo que tener una mirada de lo que se está abordando en el contexto global en la materia, es también un elemento para entender las tendencias de este tema social en México (Montagut, 2000).

2.1.1 Organización de las Naciones Unidas

La estructura internacional permanente con mayor reconocimiento a escala global es la ONU, creada en 1945 tras el decaimiento de la Sociedad de Naciones y perteneciente a las denominadas organizaciones internacionales de segunda generación (Becerra, 2017). México es considerado uno de los 51 países miembros fundadores de dicha organización, presente en el país desde 1947, y cuyas agencias, fondos y programas que componen el “Sistema de Naciones Unidas” (Acevedo Godínez, 2014) en México tienen a través de mandatos específicos una estrategia común de acción y cooperación para la promoción de la equidad y la inclusión para todas “las personas en el marco de los derechos humanos” (Humanos, 2008); lo que se alinea con las prioridades nacionales y la denominada Agenda para el Desarrollo (ONU México, 2017).

Así, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen la agenda más reconocida a nivel mundial para orientar las políticas y la financiación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Barrientos, 2022), lo que se traduce en apoyo a los gobiernos que integren dichos objetivos en sus planes y políticas nacionales de desarrollo; México, como uno de los 193 “Estados miembros de las Naciones Unidas” (Boeff, 2022, p.3), se ha comprometido con la realización de las metas en este marco de desarrollo (PNUD México, 2018).

Ya desde el año 2000 se habían planteado, tras la denominada Cumbre del Milenio (Acevedo Godínez, 2014), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que consistían en ocho propósitos que los entonces “189 Estados miembros de las Naciones Unidas” (CEPAL, 2022, párr 1) acordaron conseguir para el año 2015. Es entonces (2015), que se muestran los avances logrados para los ODS y tiene lugar otra Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible, que se aprueba la actual Agenda para el Desarrollo Sostenible, con el documento denominado “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (ONU, 2018, p. 84) siendo esta el instrumento guía en materia de desarrollo para los próximos años (Naciones Unidas, 2017).

Es así que los ODS constan de 17 objetivos que buscan “incidir en las causas estructurales de la pobreza, combatir desigualdades y generar oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población, en este sentido” (Senado de la República, 2017, p. 3), los Objetivos tienen relación con el tema que nos ocupa, el cual encuentra una relación puntual con los Objetivos siguientes:

- “Objetivo 4 Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos” (ONU, n.d., párr 1).

Uno de los objetivos específicos en este tema, propone: “de aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria” (Organización de las Naciones Unidas, 2018, p. 27).

Mientras que otro de ellos, habla de “Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos” (Organización de las Naciones Unidas, 2018, p. 29).

- Objetivo 5 Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas (Organización de las Naciones Unidas, 2018)

En este objetivo, cuenta a su vez con seis objetivos específicos, dentro de los cuales encontramos el concerniente a “poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en el mundo” (Organización de las Naciones Unidas, 2018), otros objetivos específicos implican:

Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país (Boeff, 2022, p. 3).

Además de:

Proponer asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública, así como aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles. (Organización de las Naciones Unidas, 2018, p. 31-33)

- “Objetivo 8 Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” (Organización de las Naciones Unidas, 2018, p. 40).

Se pretende dentro de este objetivo que “de aquí a 2030, se logre el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor” (Organización de las Naciones Unidas, 2018, p. 40).

Como se aprecia en los párrafos precedentes, el trabajo femenino y el cuidado infantil constituyen hoy en día un tema de interés a nivel mundial, considerándose necesaria la intervención de los Estados para garantizar las oportunidades de las mujeres para acceder al trabajo de forma igualitaria, pero también la provisión y calidad de los sistemas e infraestructura para la atención y cuidado de la primera infancia.

Recordemos que México es uno de los países que se han comprometido con la adopción de los objetivos de la Agenda 2030, y que adicionalmente, con la “Resolución 700 (XXXVI), se creó el “Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible” (CEPAL, 2016^a, párr 1) como un mecanismo regional para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 (CEPAL, 2016a).

Lo que es más, México ha desarrollado una serie de procesos “para la puesta en marcha de la Agenda” (Barrientos, 2022, párr. 2) en el país, los cuales son: la creación de un Comité Técnico Especializado de los ODS, presidido por el titular del ejecutivo federal y conformado por diversas Secretarías, entre ellas la de Bienestar (Presidencia de la República, 2021); cabe mencionar que dicho Comité se fue creado en México desde el año 2015 (CEPAL, 2015) y que continúa vigente actualmente, al igual que la Plataforma de Datos Abiertos relativos a cada uno de los objetivos de Desarrollo Sostenible (Gobierno de México; INEGI, 2019), un “ejercicio de alineación presupuestal de las Dependencias con los ODS realizado por la OPR y la Secretaría de Hacienda” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2021); la creación de una Comisión de Cumplimiento de la Agenda (CONAGO) y de Consejos Estatales, así como dos municipales (CONAGO, 2020); la creación de un Grupo de Trabajo para el Seguimiento Legislativo de la ODS (Jones, 2016); además de acciones con la “sociedad civil, el sector privado y la academia” (Boeff, 2022, p. 3).

En el caso específico de del quinto objetivo, referente a la equidad de género, el INMUJERES, se declara como la institución responsable de definir el algoritmo y el cálculo periódico de siete indicadores del ODS 5, sin embargo la mayor parte de dichos indicadores (5 de 7) corresponden a la oportunidad de liderazgo, esto es, están medidos por la proporción de mujeres en cargos directivos y altos cargos del servicio público, mientras que otro es indicativo de matrimonio precoz y un último, que resultaría ser el de mayor relación al tema aquí tratado es determinar la existencia (o inexistencia) de “marcos jurídicos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y no discriminación por motivos de sexo” (Organización de las Naciones Unidas, 2018, p.31).

Para el caso del “Acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad”(Auditoría Superior de la Federación, 2021), el indicador presentado por la plataforma mexicana de indicadores para los ODS, es la tasa neta de matriculación preescolar (de 3 a 5 años de edad). Mientras para el caso del trabajo los indicadores más relevantes para el tema son la proporción de empleo informal en el empleo no agropecuario y la tasa de desocupación desglosadas por sexo, así como la proporción de mujeres en el total de asalariados en el sector no agropecuario.

Lo antes mencionado deja cuenta de que México se ha visto en la necesidad de incorporar los Objetivos de la Agenda de manera real y que se han creado las figuras tanto legales como institucionales para llevar a cabo su implementación, con lo que se evidencia el impacto que esta Organización posee en el contexto mexicano; pero por otro lado también se aprecia que, aun reconociendo el carácter abstracto de los indicadores, en los considerados por la Plataforma (que serán aquellos sobre los

que se trabajará a modo de obtener resultados favorables en las auditorías) están dejando fuera metas y sectores o grupos que también pertenecen a las prioridades de la agenda, como es precisamente el caso de los “servicios de atención y desarrollo en la primera infancia” (Auditoría Superior de la Federación, 2021) que abarcan rangos de edad más amplios que la edad de 3 a 5 años.

2.1.2 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Esta organización compuesta por 35 países miembros, entre ellos México, tiene como finalidad “promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas” (OECD, 2018b), en este sentido, una de las preocupaciones de la organización es promover la igualdad de género en las cuestiones de educación, empleo y emprendimiento.

Es por ello, que en 2010 la OCDE lanzó la iniciativa de Género para examinar los obstáculos para la igualdad de género en los campos mencionados (educación, empleo y emprendimiento). Dicho trabajo condujo en 2012 a la publicación ‘Cerrando la brecha de género: ¡actuar ahora!’ una extensa corriente de trabajo en la evaluación de políticas para promover la igualdad de género en diferentes países.

Un informe al respecto de la publicación mencionada, arrojaba como resultados que las mujeres jóvenes en México encuentran mayores dificultades para continuar sus estudios o participar en el mercado laboral que los varones, brechas salariales entre hombres y mujeres elevadas y una baja participación masculina en el trabajo no remunerado; con lo que las observaciones finales eran, entre otras, que: “el apoyo formal para el cuidado de los hijos es clave para el empleo femenino, aumentar tanto la cantidad como la calidad de las estadísticas e indicadores de género y mejorar la evaluación de las políticas públicas con enfoque de género, la necesidad de facilitar la participación laboral femenina, especialmente entre las jóvenes, e incrementar esfuerzos para aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de cuidado infantil” (Ramos, 2012, p. 13-14).

La situación, que maneja el informe de la misma Organización “La Lucha por la Igualdad de Género: Una Batalla Cuesta Arriba” (OECD, 2017) en 2017 para México, sigue presentando restricciones importantes, en tanto:

México sigue teniendo una de las mayores brechas de empleo por género en la OCDE, con consecuencias negativas para el crecimiento económico; a lo que se añade, que entre las mujeres que trabajan, muchas tienen trabajos informales con poca protección social, alta inseguridad y bajos salarios y que los estereotipos aún limitan las opciones de mujeres y niñas, y las mexicanas se ocupan, sin remuneración alguna, de más de tres cuartas partes de todos

los quehaceres domésticos y del cuidado de los niños. A esto se agrega una cultura de largas jornadas laborales, que dificulta que madres y padres concilien el trabajo remunerado con la vida familiar (OECD, 2017, p. 1).

Por otro lado, un estudio publicado por la OCDE en febrero de 2018, confirma que hay una correlación positiva entre la participación de las mujeres en el mercado laboral y el acceso a los servicios para el cuidado de la primera infancia, y asegura que el número de horas a la semana que los niños pueden asistir a estos servicios de cuidado impacta profundamente el hecho de que las mujeres puedan acceder a trabajos de tiempo completo o de otro modo a trabajo de tiempo parcial, adicionalmente, se encontró que las familias pobres encuentran dificultades para costear este tipo de servicios (OECD, 2018a).

Como se aprecia, la OCDE ha realizado acciones importantes en cuanto a la recolección y análisis de datos para la toma de decisiones y políticas en pro de la igualdad de género, lo que ha involucrado cierta presión para los países miembros, a pesar de ello, en 2017 la propia organización declaró que los avances en igualdad de género han sido demasiado lentos (OCDE, 2017), por lo que se espera que se redoblen los esfuerzos en la materia.

Para el caso de México, como se aprecia en los informes de 2012 y 2017 la conciliación entre trabajo femenino y el cuidado de los hijos, especialmente aquellos menores de tres años, sigue siendo una dificultad para las mujeres.

2.1.3 **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**

La CEPAL, es una de las cinco comisiones regionales de la ONU, fundada para contribuir al desarrollo económico de América Latina [(y posteriormente también del Caribe), así como] coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo, a lo que más adelante se añadió la misión de promover el desarrollo social. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016, p. 1)

Actualmente, una de las áreas de trabajo de la CEPAL son los asuntos de género, en la cual se desarrollan investigaciones, conocimiento, asistencia técnica y capacitación a distancia con el objeto de promover la equidad de género en las políticas públicas (CEPAL, 2020, párr. 1), en este tenor, la Secretaría Técnica de los gobiernos de la región y la Secretaría de la Comisión organizan desde 1977 la

“Conferencia regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe”(González Marín & Rodríguez López, 2021, p. 120) convocada regularmente cada tres años, las 13 conferencias que han tenido lugar desde entonces, desembocan cada una en una ‘Agenda regional de género’ (CEPAL, 2017).

La “Agenda regional de género comprende los compromisos de los Gobiernos de América Latina y el Caribe con los derechos y la autonomía de las mujeres y la igualdad de género”(CEPAL, 2016, p. 15). Uno de los acuerdos a los que se ha llegado tras la mentada Conferencia es la “Estrategia de Montevideo para la implementación de la agenda regional de género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030” (González Marín & Rodríguez López, 2021), en donde se encontraron cuatro nodos estructurales que deben ser enfrentados, correspondiendo el tercero a la “división sexual del trabajo y la injusticia en la organización social del cuidado” (CEPAL, 2017, p.3).

La CEPAL ha trabajado en asuntos de género y cuidado infantil específicamente, muestra de ello, es el proyecto regional ‘Desarrollo urbano, autonomía económica de las mujeres y políticas de cuidado’, que desarrolla la División de Asuntos de Género de la CEPAL y que tiene como objetivo “apoyar a los responsables políticos a los distintos niveles territoriales a mejorar los conocimientos, habilidades y capacidades técnicas para diseñar políticas y programas que aborden la atención de las poblaciones dependientes y la autonomía económica de las mujeres como parte de la planificación y el desarrollo urbano” (CEPAL, 2015, p. 2); la estrategia de implementación de éste proyecto involucra el estudio de caso de las ciudades involucradas en el proyecto y un estudio regional que identifica desafíos comunes, para posteriormente proporcionar apoyo técnico a actores clave en cada ciudad y país (CEPAL, 2015).

Adicionalmente, en el encuentro “Hacia políticas de cuidado infantil en América Latina con estándares de calidad”(Organización de las Naciones Unidas, 2014, párr. 1) llevado a cabo en 2014 en Uruguay, se presentó el estudio realizado por CEPAL/EUROsociAL II acerca de estándares de calidad de políticas de cuidado infantil (EUROsociAL, 2014).

La CEPAL es con ello, una instancia que enfatiza con claridad sobre la relación entre políticas públicas, igualdad de género, pobreza, economía, cuidados e infancia, toda vez que reconoce a las mujeres y a los infantes como sujetos de derechos, las primeras a tener igualdad de oportunidades y a administrar su propio tiempo, mientras que los segundos tienen derecho al cuidado y desarrollo adecuados; sin embargo la realidad ha evidenciado que las tendencias en cuanto al acceso al empleo para las mujeres así como la calidad y cobertura del cuidado y atención infantil presentan deficiencias importantes, especialmente para aquellos sectores con menores ingresos, a pesar de que diversos estudios han demostrado que la inversión en estos aspectos trae consigo retornos positivos importantes tanto económicos como sociales al igual que tanto a corto como a largo plazo, por ejemplo ingresos familiares mayores en el corto plazo y mayor desempeño y productividad del niño a lo largo de su vida a futuro.



2.1.4 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

La UNICEF es un fondo de las naciones unidas que surgió en 1946 tras la Segunda Guerra Mundial para hacer frente a la hambruna y las necesidades de los niños en Europa, más tarde en 1953 se vuelve parte permanente de las Naciones Unidas y extiende su misión a escala global, adoptando en 1959 “la declaración de los derechos del niño” (Alonso Soriano, 2014, p. 289). La labor de UNICEF va encaminada a la seguridad de la infancia a través de la protección y la inclusión, trabajando en 190 países y territorios para mejorar las políticas y servicios dirigidos a proteger a todos los niños.

El Fondo, concentra sus actividades en materia de desarrollo del niño en la primera infancia en tres esferas principales: los servicios de atención básica de la salud de buena calidad, de educación y de protección; las prácticas adecuadas en materia de cuidado de los niños y niñas en el ámbito familiar y comunitario, y las políticas de desarrollo del niño en la primera infancia (UNICEF, n.d.). UNICEF colabora con los gobiernos y otros aliados a fin de alcanzar los siguientes objetivos destinados a incrementar las probabilidades de que todos los niños y niñas en situación de desventaja se beneficien de las prestaciones mencionadas:

Aumento de la capacidad de prestación de servicios en materia de desarrollo del niño en la primera infancia en los ámbitos nacionales, regionales y locales; mejoramiento de las prácticas familiares y comunitarias de cuidado de los niños y niñas de corta edad relacionadas con su supervivencia, crecimiento y desarrollo; elaboración de políticas y coordinación de estructuras a fin de que integren el desarrollo del niño en la primera infancia en los planes y mecanismos y en la financiación de los planes nacionales de desarrollo; aumento de la capacidad de vigilar el desarrollo de los niños y niñas y las actitudes de las familias para prestarles cuidados a fin de brindar elementos de juicio a los responsables de la toma de decisiones pertinentes; inclusión de los niños y niñas de corta edad en las labores de programación y establecimiento de políticas como parte de las respuestas a las situaciones de emergencia, ofreciéndoles la oportunidad de jugar y aprender a fin de garantizar su desarrollo ininterrumpido (UNICEF, n.d. párr. 9).

UNICEF México en colaboración con diversas dependencias ha impulsado proyectos para colaborar con los fines arriba mencionados, tal es el caso de ‘10 por la infancia’ que es una iniciativa de UNICEF México y la “Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM)”(UNICEF, 2018) que contempla diez acciones prioritarias para avanzar en la agenda de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el país, y en cuyas acciones se contempla la elaboración en todos los Estados de la república de “leyes en materia de prestación de servicios para atención y desarrollo integral infantil, previstas en la Ley General de Prestación de Servicios de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y asegurar su cumplimiento”(UNICEF México & REDIM, 2018). Otros esfuerzos que han derivado fueron el “Informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y la adolescencia en México en 2015”(Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2015, p. 1) y el “Sistema Nacional de Información de Niñas, Niños y Adolescentes 2015”(México, 2015, párr. 1). Actualmente se tiene un total de 21 Estados de la República adheridos al compromiso 10x la infancia, con lo que cada estado adherido deberá implementar las acciones que serán monitoreadas a partir de indicadores y metas a partir de un informe anual de avances.

2.2 Políticas públicas en torno a Estancias infantiles y madres trabajadoras en el contexto latinoamericano

Los avances presentados a nivel mundial y regional en torno al cuidado y lo que éste representa tanto para la persona que lo recibe como para la que cuida han sido diversos y han impactado la hechura de las políticas y programas públicos en los diferentes países, sin embargo, cada región, así como cada país asume de manera diferente la forma en que se hace cargo de la prestación de los servicios sociales; es interesante en este sentido, rescatar la forma en que se han implementado las políticas, programas o prácticas de atención a dichas necesidades en cada caso, en la medida en que las diferencias pueden constituir ventanas de oportunidad para el aprendizaje y ejercicio de buenas prácticas, así como para entender los estándares y reglamentaciones que las rigen para su operacionalización.

Es evidente la imposibilidad de retomar el caso de cada país para este estudio, sin embargo se abordarán aquellos que de conformidad con la literatura en el tema han resultado relevantes, además de los correspondientes “a la Región de América Latina y el Caribe” (González González, 2022, p. 71) por presumir de una mayor relación contextual con el caso que nos ocupa.

2.2.1 Chile Crece Contigo (ChCC)

En el caso Chileno, el Subsistema de Protección Integral a la Infancia ‘Chile crece contigo’ es una política pública que fortalece la provisión de servicios públicos dirigidos a niñas y niños, lo que implica la provisión de prestaciones y apoyos tanto universales como diferenciados, actualmente, el subsistema implica la atención de los infantes desde el nacimiento hasta los diez años de edad, sin embargo, nos enfocaremos en la oferta programática de la política en el periodo de los cero a los

cuatro años de edad (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021). Así, la política ofrece los siguientes servicios para este rango de edad:

Programa educativo: corresponde a programas informativos que son una página web, un programa de radio, material audiovisual, redes sociales y fonoinfancia (servicio de atención no presencial gratuito, confidencial y de cobertura nacional, atendido por un equipo de psicólogos y psicólogas especialistas en temas de infancia y familia vía telefónica y chat), con cobertura al 100%, es decir que todos pueden acceder a él.

Programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial (red de atención primaria hospitalaria) y programa de apoyo al recién nacido que atienden a niños y niñas pertenecientes al sistema público de salud (81.6%)

Salas cuna y jardines infantiles gratuitos y de calidad, visitas domiciliarias de los equipos de salud, subsidio familiar, atención integral a niñas y niños con rezago, ayudas técnicas para niños y niñas con discapacidad, acceso preferente a la oferta de programas públicos, con cobertura a los niños y niñas en vulnerabilidad que corresponde al 60%. (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021)

Esto para el caso del Programa en su totalidad, el cual involucra un sistema de monitoreo, que en su primera etapa recaba información desde los centros de salud a través del primer control de gestación, lo que les permite: “a) Visibilizar la atención, caso a caso, de las gestantes, niñas y niños; b) Generar alertas de vulnerabilidad que permitan activar, oportunamente, un conjunto de acciones y prestaciones; c) registrar y monitorear la implementación de las acciones establecidas, y d) apoyar la gestión local de la red ChCC” (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021, p. 2).

Los servicios ofertados a partir de la política se centran esencialmente en dos vertientes que son salud y educación, aquí se retoma únicamente la educación para los niños de 0 a 4 años, misma que está a cargo del Ministerio de Educación, siendo “la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación Integra quienes



garantizan el acceso a salas cunas y jardines infantiles de calidad a los niños y niñas pertenecientes a los hogares del 60% de menores recursos o que presenten alguna vulnerabilidad” (Cousiño Donoso & Foxley Rioseco, 2011, p. 31). Dichas organizaciones ofrecen diferentes programas educativos que corresponden entre otros al:

Programa educativo jardín infantil tradicional, que funciona en establecimientos con estándares de uso exclusivo para jardín infantil; están a cargo de una directora de jardín, educadoras y técnicas de párvulos, manipuladoras de alimentos, auxiliar de servicio y administrativo. Los grupos de atención van entre los 0 a 4 años de edad, divididos por salas cuna menor y mayor, nivel medio menor y mayor. Según el tipo de administración, las modalidades son: modalidad jardín infantil de administración directa, modalidad jardín infantil vía transferencia de fondos administrado por terceros y Salas cuna ‘Para que estudie contigo’ (PEC). (Ministerio de Desarrollo Social, 2017, párr. 2)

Otro de los programas ofertados es el:

Programa educativo alternativo de atención al párvulo dirigido a niños y niñas entre 2 a 5 años y 11 meses. Cuenta con participación activa de la familia, como actor clave del proceso educativo, y bajo la responsabilidad de técnicos en educación parvularia o agentes comunitarios. Funcionan en espacios habilitados por la comunidad que suscribe el convenio con la JUNJI, en zonas de baja densidad poblacional. Hay 5 tipos de modalidades: jardín familiar, jardín laboral, en comunidades indígenas, programa de mejoramiento de la infancia, centros educativos culturales de la infancia. (Ministerio de Desarrollo Social. 2017, párr. 3)



Así, el caso de Chile tiene de común con el mexicano la presencia de varias modalidades para el cuidado y atención infantil, sin embargo, en el primer caso la diferencia entre modalidades de cuidado está dada por la prestación de servicios diferenciados, esto es por ejemplo, el PEC va dirigido a madres y padres estudiantes a fin de que la prestación del servicio se realice en el liceo al que acude la madre o los padres, mientras que un jardín familiar busca más bien la integración constante y de tiempo prolongado de los tutores del menor; por otro lado, las modalidades presentes en México obedecen más a una cuestión institucional, la prestación del servicio en mayor medida es dividida por el tipo de seguridad social al que acceden los padres o incluso solamente la madre (como es el caso de las estancias del IMSS en las que el menor sólo tiene derecho a la prestación si es la madre quien posee ese tipo de seguridad social), lo que propicia que pese a la existencia de una Ley que regula la “Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y un ‘Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil’ (PNPS)” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.1) cada modalidad posee su propia reglamentación, funciona completamente por separado y rinde cuentas a instituciones diferentes, aunque tienen en común que dichas instituciones son de carácter nacional y funcionan en un modelo top-down.

Por otro lado, en Chile se trata de una política de atención infantil, misma que pone el énfasis precisamente en el cuidado y desarrollo infantil, esto es muy diferente al caso de México, en donde en primer lugar no se alcanza a distinguir aún el funcionamiento de la política para la atención y cuidado a la primera infancia, en segundo lugar para el caso aquí presentado se trata de un Programa (y en las demás instituciones exceptuando al DIF, la prestación del servicio obedece más a cuestiones legales en materia de trabajo) cuyo objetivo principal no había sido la primera infancia ni su desarrollo, sino la permanencia e incorporación al trabajo de “la madre, padre o principal cuidador” (Hernández Murillo, 2021, párr. 3).

Lo anterior, aunque parece simple conlleva a que se deje de lado a los principales usuarios del servicio, los niños, y es que si bien en el PEI se había buscado servir comidas balanceadas y acordes a la edad de los pequeños (Secretaría de Gobernación, 2015), además de incorporar al programa de la SEP para la etapa de Preescolar I (SEDESOL; SEP, 2016) (sin que esto último se alcanzara a llevar a cabo), de ahí en adelante, la salud y la educación –y/o estimulación temprana del menor- se han considerado cosas a parte.

Y en el actual Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres trabajadoras no se han consolidado las formas en que el Programa cuidará de los aspectos antes enunciados, por lo que la posición del Chile es ventajosa en este respecto, con coordinación entre Ministerios para el monitoreo, uso y transferencia de información con respecto a las familias y los infantes, lo que facilita que se tengan a la mano datos contrastables como las características socio-económicas de la familia en un esfuerzo de focalización y un control de salud y chequeos periódicos de cada menor desde antes del nacimiento –en México sólo se habla del “fomento a las salud” en las Estancias- (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021).



Además servicios y materiales públicos y sumamente accesibles a la población para la orientación y cuidado infantil y un registro (también accesible) de las Estancias que permite a la familia que busca acceder al servicio identificar cuáles le son más accesibles en cuanto a localización (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021).

Retomando el punto anterior, el hecho de que no se trate de una política integral que implique coordinación, así como la fuerte parcialidad hacia el cuidado y “atención” infantil como medio para que la madre o padre accedan al trabajo ha generado que se trate de lo que pareciera un Programa aislado pese al énfasis normativo en la coordinación entre programas y entre instituciones. Hay que aclarar aquí que decir lo anterior no equivale a menoscabar la necesidad y derecho de las mujeres (principalmente de ellas) al trabajo y al estudio, al contrario, pero si a mirar al otro: a los menores.

Y precisamente en materia de acceso al trabajo, también existe diferenciación en el caso de Chile, y es que, en primer lugar, la misma orientación de la política genera que no en todos los casos los servicios de atención infantil tengan como fin último el acceso por parte de los cuidadores al trabajo, mientras que en México esa es la finalidad del conjunto del Sistema Nacional de Estancias Infantiles, pues además de haber estado integrado por las estancias SEDESOL, se encuentra integrado por las estancias infantiles del “Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado”(Infantiles, 2012), entre otros.

Por tal motivo, en apariencia pudiera implicar ventajas para el Programa en cuanto a sus avances en cuestión del Programas como medio para el acceso laboral, es decir un mayor desarrollo para que este objetivo se cumpla, sin embargo, pese a que los programas educativos ofertados en Chile difieren mucho en cuanto a los horarios de atención, algunos de ellos ofertan más horas de servicio que en el caso mexicano, mientras que la mayoría contempla la posibilidad de horarios extendidos de conformidad con las necesidades (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021).

Concretamente, en el PEI, no sólo la mayoría de las Estancias ofrecen el servicio únicamente por un tiempo de 5.5 a 8.5 horas, sino que éstas son en horarios fijos (Cejudo, et al., 2017) y muchas no tienen posibilidad de horario extendido o implican cuotas a parte (PROFECO, 2017).

En el actual Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras los beneficiarios que decidan acceder tendrán el mismo problema a lo que se añade que el monto del subsidio es menor, mientras que los beneficiarios que accedan al cuidado mediante otros medios tendrán que hacer los arreglos correspondientes entre costo y tiempos de cuidado dependiendo el caso (SEGOB, 2019).

En tanto el servicio en Chile el servicio es completamente gratuito para la población que se registra con menores ingresos (en una base de datos compartida por los diferentes institutos/ministerios responsables) (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

2.2.2 Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica (REDCUDI)

Por su parte, la REDCUDI se crea mediante la *Ley 9220* y es una red que tiene como finalidad establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público y universal, cuya principal instancia administrativa es su Secretaría Técnica (Sistema Costarricense de Información Jurídica, 2014).

Se trata de un caso muy parecido al mexicano, puesto que la Red integra a todos los servicios de cuidado prestados directamente por instituciones públicas, así como los ofrecidos por medio de subsidios a entidades públicas y mixtas (que integran lo público y lo privado). Los servicios de cuidado y sus diferentes modalidades preceden a la aparición de esta ley, que busca integrarlos y ampliar su cobertura.

Dicha norma tiene como objetivos “garantizar el acceso de las niñas y niños a participar de programas de cuidado, involucrar diversos sectores sociales en la corresponsabilidad de cuidado, articular los diferentes actores alternativos y servicios de cuidado y desarrollo infantil, así como la inserción laboral y educativa de las madres y padres” (Sistema Costarricense de Información Jurídica, 2014).

Las modalidades que contempla REDCUDI, son las siguientes: “los hogares comunitarios, los Centros de Atención Integral (CAI) y los Centros de Educación y Nutrición (CEN), así como también a los Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI), Centros de Educación, Nutrición y Comedor Escolar; y los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CDI)” (CECC-SICA & UNICEF, 2019, p. 20); siendo un total de seis modalidades dependiendo del contexto y servicios prestados

La primera modalidad tiene la característica de ser muy similar a los inicios del PEI, pues “cada madre comunitaria seleccionada, recibe en su casa a diez niños, lugar donde los cuidan, alimentan y educan, mientras que los padres de familia deben de pagar una cuota mínima por la atención brindada”(Mattioli, 2019, p. 26). En tanto los Centros de Atención Integral, tienen tres alternativas, la de “atención temporal diurna, la nocturna y la residencia transitoria” (Sistema Costarricense de Información Jurídica, 2001, párr. 5)

Por su parte, los CEN-CINAI “prestán servicios alimentarios, nutricionales y educativos a los niños, aquí los niños son atendidos por técnicos de salud, maestros de atención integral y supervisados por el Departamento de Preescolar del Ministerio de Educación Pública” (Martínez Bordon & Soto De La Rosa, 2012, p. 83).

Finalmente, los CDI, “atienden a niños menores de 12 años que viven en la pobreza extrema y riesgo social e incluye a la población menor de 7 años” (Martínez Bordon & Soto De La Rosa, 2012, p. 108), esta modalidad es muy parecida a la de los hogares comunitarios pero la prestación del servicio tiene lugar en “la infraestructura de la comunidad como son los salones comunales o parroquiales” (Martínez Bordon & Soto De La Rosa, 2012, 108).

Además de la preexistencia de los servicios y modalidades de cuidado que, como ya se mencionaba, se integraron al sistema REDCUDI; el logro, al menos en lo normativo de Costa Rica, consiste en que una de las razones de esta integración es lo que a continuación se cita como una de las funciones del Secretariado Técnico

de la Red “llevar un registro georreferenciado de establecimientos públicos y privados que prestan servicios de cuidado y desarrollo infantil, incluyendo la población por ellos atendida y realizar estudios que contrasten la oferta con la demanda potencial de servicios, para identificar áreas prioritarias de atención” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2014, p.1)

Otra de las situaciones que diferencia al caso de Costa Rica es que la atención y cuidado a los menores va desde los cero hasta los seis años de edad, extendiéndose incluso, para algunos casos a los doce (Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, 2018), esto permitiría la continuación de las labores de los padres en un mayor rango de tiempo, pero habría que estudiar aquí cómo se solventan las diferencias de edad en temas de cuidado y educación, lo que sin embargo excede a los objetivos de este trabajo, más, vale la pena mencionarlo por cuestiones de permanencia laboral, esto es, que no se sabe que sucede con los beneficiarios del Programa de Estancias Infantiles cuando los menores cumplen los cuatro años, puesto que los horarios de la educación inicial son limitados, exceptuando la existencia de escuelas de horarios extendidos que sin embargo son menos (Dirección General de Estudios sobre Consumo, 2017), lo que implicaría que la inversión y gasto en el Programa sólo tuviera funciones a corto plazo, sin embargo, como ya se acotaba, esto sólo cabe como una recomendación que pudiera tomarse en cuenta por la Política o Estrategia Nacional para la infancia con el objetivo de que los beneficios de programas en la materia sean sostenido y arrojen mayores beneficios a mediano y largo plazos.

En cuanto horarios, la mayoría atiende de seis de la mañana a las seis de la tarde en Costa Rica, lo que ya de por sí implica mayor libertad de tiempo para el trabajo, a lo que se le añaden las posibilidades de la modalidad CAI con la atención nocturna y de residencia transitoria, que aumenta las posibilidades de inserción en el trabajo hasta en trabajos que impliquen rolar turnos o nocturnos (Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, 2018).

2.3 Antecedentes de las Estancias Infantiles en México

Los antecedentes del cuidado infantil en México interesan a este trabajo, en tanto pueden arrojar luz sobre la configuración actual de la prestación de estos servicios, puesto que se trata con una realidad pre-existente, la cual se va modificando y adecuando de conformidad con las necesidades, pero cuya presencia suele perdurar a través del tiempo, ser la base para el desarrollo de nuevas alternativas, o al menos impactar en la manera en que se hacen los proyectos, tal como ya indicaban el institucionalismo sociológico e histórico.

Los antecedentes, de igual forma, muestran los cambios que han tenido lugar en el desarrollo de las instituciones para el cuidado infantil y la percepción del trabajo femenino, como ejemplo de ello, cabe mencionar el cuidado de los infantes como un trabajo exclusivo de las mujeres y la reciente incorporación de la figura del padre como prestador de cuidado (aunque aún hoy la figura del hombre entra solamente en ausencia de la madre), incluso, en la presente investigación se refiere

generalmente a las mujeres como cuidadoras, esto debido a que la costumbre de la sociedad actual aún implica la mayor carga de los trabajos de cuidado para las mujeres, siendo estas las que se ven más afectadas (ya sea negativa o positivamente) con la implementación de programas para el cuidado infantil como el Programa de Estancias Infantiles y Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras.

En este sentido, este capítulo revisará tanto las formas de cuidado más representativas -formales e informales- que han tenido lugar en México, como la evolución del derecho laboral femenino que ha estado fuertemente ligado a “la prestación formal de los servicios de cuidado infantil” (H. Congreso de Baja California Sur, 2016, p.3).

Así, en el caso de la prestación de cuidado para el caso de México, la referencia más documentada en cuanto a la guarda y cuidado infantil se remonta al Mercado Volador en la Ciudad de México en 1837, en este espacio se estableció un local para que los niños tuvieran un sitio donde estar en lo que sus madres trabajaban, esto nos estaría hablando de que los primeros esfuerzos de cuidado responden a una necesidad social, que trajo consigo la configuración informal (esto es, fuera de la acción del gobierno), en donde es la sociedad organizada quien designa un espacio y “personal” para el cuidado, además de que curiosamente este primer esfuerzo viene desde las trabajadoras del sector informal (Gobierno del Estado de Sonora, 2013).

Mientras que la primera institución, de carácter formal, sería “la Casa de Asilo de la Infancia fundada por la Emperatriz Carlota, en 1865. En 1869, se creó el Asilo de la Casa de San Carlos, en donde los pequeños recibían alimento además de cuidado” (Orozco, Gómez, & Moreno, 2017, párr. 8).

A partir de 1912, tuvieron lugar no solamente espacios destinados para el cuidado, sino también instituciones más amplias dedicadas a la infancia, como la Sociedad Protectora del Niño en 1912 y la Gota de Leche en 1925, sin embargo, estos dos organismos correspondían a proyectos filantrópicos de organizaciones civiles e iniciativa privada destinados a grupos en situación de pobreza, en el caso de la Gota de Leche se trataba de una idea proveniente de Francia que se instrumentó en diversos países, entre ellos México (Orozco et al., 2017).

Tras estos esfuerzos altruistas, el Gobierno de la República en:

1928, organizó la Asociación Nacional de Protección a la Infancia que sostenía diez Hogares Infantiles, los cuales en 1937 cambiaron su denominación por Guarderías Infantiles; en ese mismo periodo la Secretaría de Salubridad y Asistencia -hoy Secretaría de Salud-, fundó otras guarderías, algunas de ellas contaron con el apoyo de comités privados; además

estableció, dentro de la misma, el Departamento de Asistencia Social Infantil.

Así surgen las guarderías para atender a los hijos de los comerciantes de la merced, vendedores ambulantes, de billetes de lotería y empleados del Hospital General. (Gobierno del Estado de Sonora, 2013, p. 1)

Estas asociaciones tuvieron lugar en un contexto del nuevo papel del Estado frente a la sociedad caracterizado por una actitud paternalista, es importante rescatar que en esta época –de 1900 a 1930- se fortaleció el Estado surgido a raíz de la Revolución con lo que se fue conformando el Estado benefactor, definiéndose un nuevo papel en cuanto al apoyo de los necesitados, en donde se pasa de la beneficencia a la asistencia social (Gobierno del Estado de Sonora, 2013).

De acuerdo con el Gobierno de Sonora (2013), las bases del Estado benefactor en México serían asentadas por el presidente Lázaro Cárdenas, y es precisamente él quien en 1939, convirtió “los talleres fabriles de la nación (encargados de fabricar los equipos y uniformes del ejército) en una cooperativa, e incluyó en el mismo decreto la fundación de una guardería para los hijos de las obreras de la cooperativa. A partir de entonces, la creación de estas instituciones se multiplicó en las dependencias oficiales y particulares como respuesta a la demanda social del servicio, originada por la cada vez más creciente incorporación de la mujer a la vida productiva de la nación” (Gobierno del Estado de Sonora, 2013, p. 1).

“En 1943, la Secretaría de Salubridad y Asistencia implementó programas de higiene, asistencia materno-infantil y desayunos infantiles, y se crearon el Instituto Mexicano del Seguro Social –IMSS- y el Hospital Infantil de la Ciudad de México, ambos con beneficio para la infancia” (Luna Hernández, 2016, párr. 3).

Los párrafos anteriores contienen un momento crucial en la configuración del tema que nos ocupa y es que aquí tienen lugar varias de las características que determinan en gran medida la posterior configuración en la materia, tenemos en primer lugar los antecedentes de la inserción de las guarderías como una prestación para las mujeres trabajadoras, lo cual remite al “derecho a la seguridad social” (Tobar, 2004) y dentro de éste, al cuidado de los hijos de las mujeres trabajadoras también como un derecho, en segundo lugar, da cuenta de la relación directa de este tipo de instancias con las instituciones de salud, que como se verá más adelante, siguen fungiendo hoy como actores importantes en la conducción de la ‘política para el cuidado infantil, en tercer lugar marca la diferenciación y la posterior tendencia de un cuidado infantil como prestación para el trabajo. Es en este entendido que se procede en el apartado siguiente a abordar más ampliamente la conformación del cuidado infantil desde la formalidad laboral y como un derecho.

2.3.1 Trabajo, seguridad social y cuidado infantil como derechos en la formalidad laboral

Como se verá en este subapartado, el Programa responde a un contexto amplio, que va desde el marco legal mexicano, que si bien sustentó la obligatoriedad en “la prestación de los servicios de cuidado infantil” (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2020, p. 1) a partir del acceso al trabajo formal, dio pie para que en conjunción con otros factores se determinara la necesidad de un Programa como un beneficio para aquellos que quedaron excluidos por sus características de acceso al mercado laboral.

El derecho al trabajo no es un tema nuevo, ni mucho menos exclusivo en México, que ya desde 1811 estaba manifestado como una libertad del individuo disponer de su tiempo y de su trabajo, además ha sido una temática frecuente, rescatando algunas situaciones a las que hace referencia Marshall (1997), lo encontramos en el Sistema de beneficencia Speenhamland, en la *Poor Law*, el código fabril, la creación de sindicatos (Humphrey Marshall, 1997); todos ellos derivados de una “mezcla” entre las necesidades del sistema y la mejora de las condiciones sociales.

Para entonces, sin embargo, no se incluía a las mujeres como sujetos de este derecho debido a que todavía no se registraba un proceso de incorporación a la mujer al mercado de trabajo, mismo que tendría lugar hasta la primera y segunda guerras mundiales y que aún entonces presentaría procesos de desaceleración y una todavía larga historia en la lucha por sus derechos laborales.

En México, Gago (1998) argumenta que la igualdad explícita del hombre y la mujer se estableció mediante la reforma constitucional de 1974, mientras que la igualdad implícita ya estaba reconocida desde 1917; toda vez que el artículo primero de la Constitución ya establecía que todo individuo gozaba de determinadas garantías. Antes de la reforma de 1974, la Constitución empleaba el término ‘hombre’, siendo remplazado por el de ‘persona’, de igual manera, hasta 1974, el marido podía prohibir a la mujer que trabajara fuera del hogar (Gago, 1998).

Las leyes que protegen el trabajo femenino en México, se encuentran contenidas en la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal del Trabajo” (Senado de la República, 2019, p.4); Gago (1998) habla de que estas normas han sido sujeto de sucesivas modificaciones; las principales reformas se concentraron dentro de las garantías sociales contenidas en el artículo 123, pero en su opinión las reformas laborales no serían suficientes si no se hubiera modificado el artículo 4 de la Carta Magna, en donde se establece el “principio de igualdad del hombre y la mujer” (LXV Legislatura de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2022, p.13).

Tras este muy breve preámbulo de la evolución de la legislación en materia laboral que involucran los derechos laborales de las mujeres, hay que apuntar que de manera paralela, surge la incorporación de la Ley de Seguridad Social a la Constitución, pero va a ser hasta 1974 cuando el texto constitucional en su artículo 123, en su entonces fracción XI inciso c, incorporara de manera explícita los derechos de las madres trabajadoras entre los que destaca que disfrutarán, entre



otras cosas, de ayudas para los servicios de guarderías infantiles; y en la fracción XXIX se comprende como materia de Seguridad Social a los servicios de guardería (Aguilar Cisneros, 2022).

Sin embargo, la Ley Federal del Trabajo, ya en 1931 había establecido en su artículo 110 la obligatoriedad de los patrones a proporcionar a los hijos de trabajadores la prestación de guardería infantil, aunque, de acuerdo a Casas (2001), la obligatoriedad era relativa en tanto no estaba debidamente reglamentada, más tarde, “en 1962 se responsabiliza al IMSS del servicio de guarderías, pero es aún hasta 1973 cuando se reglamenta el mandato y con ello la entrega de cuotas para la prestación del servicio por parte de los patrones” (González, 1984, p.43-44).

Lo anterior, si bien constituyó un notable avance para la protección de las mujeres trabajadoras, también fungió como un vacío en cuanto al trabajo de las madres carentes de prestaciones sociales o desde la informalidad; al ser tan amplio este sector que quedó al margen, surgen algunos modelos alternativos, prestados especialmente por parte del DIF como es el caso en 1972 de los Centros de Desarrollo de la Comunidad, que sin embargo eran pocos y se circunscribían únicamente a la Ciudad de México, y es en 1991 cuando surge el modelo CAD de DIF (antes CENDI) y que va enfocado a madres trabajadoras con escasos recursos económicos y carentes de prestaciones sociales (DIF, 2006) como un primer avance institucional en modelos “formales” alternativos para las madres que no tienen acceso a prestaciones.

Sin embargo, tal como evidencia el diagnóstico que antecedió a la creación del PEI, todavía para 2007 había un alto desabasto en la prestación del servicio a este sector de la población, con lo que se crea una nueva respuesta gubernamental con la creación del Programa.

CAPÍTULO 3. Política pública de cuidado infantil en México, del Programa de Estancias Infantiles (2007-2018) al Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras (2019)

Los capítulos precedentes han servido como contexto global y como herramientas para el análisis y partir de éste capítulo se compilan los elementos de política pública y del Programa que servirán como elementos o variables de análisis a partir de los cuales se conforma una política pública o bien de un programa de acción como parte de una política pública.

Por lo que se abordarán en primera instancia y de manera breve algunas de las políticas públicas, programas, acciones e instrumentos que dentro del contexto cercano del Programa tratan los temas que a éste conciernen y en ocasiones con los que debiera guardar estrecha coordinación para lograr uno o varios objetivos colectivos y de interés común.

Para posteriormente pasar al proceso de elaboración del Programa, visto a partir de la teoría del proceso de política pública abordado en el capítulo primero como una secuencia de etapas que conforman un ciclo que va desde el posicionamiento en la agenda del tema o problema público hasta la evaluación del Programa o política pública, que al constituir un ciclo aportará nuevos elementos para, en caso necesario, reestructurar la política o programa para su mejora, a partir de la identificación de oportunidades de actuación, y es que como ya mencionaba el institucionalismo empírico generalmente resulta difícil hacer funcional los Programas tal y como han sido diseñados, por lo que deben de ir adaptándose a una realidad compleja.

Cabe mencionar que el presente capítulo aborda el proceso del Programa hasta su operacionalización y que es a partir del cuarto capítulo que se retoma el proceso de evaluación en sus diferentes aspectos, organizados a partir del Proceso de Política Pública, surgidos a raíz de las diferentes auditorías realizadas al Programa en años recientes.

A grandes rasgos, el capítulo que aquí se aborda se encuentra organizado en cuatro partes, en la primera de ellas, como ya se ha mencionado se habla de las generalidades de las políticas públicas en materia de cuidado infantil y trabajo femenino en México.

En la segunda parte encontramos el Proceso de Política Pública del Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras, cuyo periodo de aplicación fue del año 2007 hasta las últimas Reglas de Operación publicadas con el mismo nombre del Programa en 2018.

En la tercera parte, se encuentra la revisión del Proceso de Política Pública, pero en esta ocasión del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos

de Madres Trabajadoras (PABNNHMT), programa que entra en funcionamiento con sus Reglas de Operación a partir de 2019, y que viene a sustituir al Programa de Estancias Infantiles a raíz de la denominada Cuarta Transformación (4T) en México.

Por último, hay un cuarto apartado, en donde se retoman aspectos de ambos Programas (PEI y PABNNHMT) en conjunto, dichos aspectos corresponden a las asignaciones presupuestales y al número de beneficiarios atendidos; la razón de que se hayan contemplado los aspectos mencionados de manera agregada, es que se consideró que las tablas y gráficos producto de dicho análisis brindan una interpretación más amplia de esta forma, y si bien no se trata meramente de un estudio comparativo, si se rescatan algunas diferencias en cuanto a las variables de análisis que permiten identificar nuevas áreas de oportunidad y en su caso deficiencias en la “evolución” histórica el Programa.

3.1 Política de cuidado infantil en México

De manera similar a lo que señalara Greif (n.d) cuando mencionaba que las instituciones no pueden estudiarse de manera independiente del contexto social e histórico del que forman parte, y que lo ya existente determina los cambios posibles que pueden realizarse; sucede así con las políticas públicas, en tanto ya ha quedado suficientemente demostrada la interrelación y necesaria complementariedad, Sabatier (n.d) entre el conocimiento de las instituciones y el comportamiento de los actores con el conocimiento de las políticas públicas.

En este sentido, se ha visto hasta aquí un recuento del discurso institucional presente a nivel internacional, así como la historia del cuidado infantil en México, con lo que ahora toca abordar las circunstancias actuales en el país en cuanto al cuidado infantil se refiere, tema que, junto con el trabajo femenino han estado íntimamente ligados, y que fluctúan constantemente entre las instituciones y sus normas y “las decisiones de política pública” (Patiño Peña, 2014, p. 10).

El contexto del que ya se ha venido hablando, incluye otros esfuerzos nacionales en materia de reglamentación, y que en el caso de la prestación de servicios para el cuidado de los menores, al menos “teóricamente” habían buscado coordinar el Programa con otras modalidades de prestación del servicio.

Es así, que este apartado tiene como finalidad abordar la Política Pública para el cuidado infantil en México, del cual se ha mencionado ya que deriva de las políticas explícitas en los Planes de Desarrollo Nacionales de las administraciones presidenciales que abarcó en tanto Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras; en donde las acciones en la materia se enmarcaron, para la administración 2007-2012 en “igualdad de oportunidades [planteando como estrategia] facilitar la integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión del sistema nacional de guarderías y estancias infantiles” (H. Cámara de Diputados, 2008, p. 6), mientras que para el periodo subsecuente, el tema se encontró principalmente dentro de la denominada ‘Estrategia transversal de equidad de género’, más adelante se abordará con mayor detalle la información de estos documentos, por ahora, importa destacar, que la política pública expresada

en estos planes constituye una parte importante para la continuación y enfoque del Programa; pero más allá de ella, existe la figura de una denominada Política Pública específica para la Prestación de Servicios de Cuidado y Atención Infantil, así como la normatividad que le da origen, y que de conformidad con sus mismos supuestos, es esta política la que ‘guía’ la acción de las diferentes modalidades de prestación de servicios de cuidado y atención infantil.

Como ya se abordó, las leyes en materia de trabajo fueron las que dieron el principal impulso al cuidado infantil extra-familiar con la obligatoriedad en la provisión o subsidio “de servicios de cuidado infantil en México”(Centro de Investigación Económica y Presupuestario, 2021, párr. 1), y posterior a la creación de guarderías como un servicio del IMSS le sucedieron diferentes instituciones y modalidades para el “cuidado y atención infantil”(SNDIF, 2020, p. 1) -como es el caso de ISSSTE y otras modalidades dependiendo la Entidad Federativa en el sector laboral formal y las modalidades de , DIF, SEP, y anteriormente de SEDESOL-, la diversidad en este rubro propició que en 2007, el sector salud –que cómo se enfatizó anteriormente fue la primera instancia desde donde se canalizó la seguridad social en materia de guarderías- decretó la “creación del Sistema Nacional de Guarderías” (Cámara de Diputados, 2019, párr. 17), que “tiene como finalidad la coordinación de las diferentes dependencias y entidades que conforman el Sistema y los centros de atención infantil, así como diseñar políticas públicas, estrategias y acciones coordinadas para asegurar la atención a la infancia en edad temprana a nivel nacional” (Presidencia de la República, 2017, p.2).

Cuatro años más tarde, en 2011, se expidió la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, en ésta se determinó el establecimiento de un ‘Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil’ (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011), el cual además de ser la instancia coordinadora tendrá a su cargo la elaboración de la política en la materia (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011).

En este entendido, la política pública que se determine en la materia por parte del “Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011, p. 3), recordando el marco teórico del capítulo primero, correspondería a la política pública como la conformación de acciones estratégicas, aunque ésta no parte directamente de una demanda pública puesto que para responder al problema ya han sido creadas previamente las diversas modalidades, sino que emana de la necesidad de vinculación y coordinación interinstitucional, lo que si bien también impacta en la atención del problema, responde en mayor medida a un razonamiento positivista, así como a la implementación de políticas bajo un modelo *top-down*, modelo en donde es posible separar la elaboración y puesta en práctica de una política (Navarrete Yáñez & Figueroa Rubio, 2013), mientras que seguramente en la implementación de esta política habrá que lidiar con agentes y estructuras previas muy específicas que requerirían de un rediseño de la política con el fin de lograr una integración homologada. En suma, el tipo de política así como es planteada por esta

Ley implicaría que los problemas de la puesta en práctica estarían más ligados siempre a la coordinación inter-organizativa y de control.

Por otro lado, si bien es cierto que el servicio de centros de atención infantil respondió a un problema y demandas públicas relativo al trabajo, por su parte la política que se propone en la legislación iría más enfocada a los derechos de la niñez y las funciones de cuidado y aprendizaje que realizan los centros de atención, lo cual es favorable, puesto que implica al usuario más directo de la prestación social e involucra de manera paralela la búsqueda de un incremento en la cobertura del servicio, aunque también implica que haya divergencias entre los objetivos específicos de los modelos de prestación y la Ley.

Lo que es más, en la práctica no existe tal cual una llamada Política exclusiva para la prestación del Servicio, lo que se ha publicado es un “Programa Nacional para la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil” (Secretaría de Salud, 2014, p.1), cuya primera versión, comprendida para el periodo 2014 y 2018, preveía que el “Sistema Integral para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)” (Corichi García, 2007, p.1) “elaborara y operara un nuevo Programa Integral de Supervisión, Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación, de todos los Centros de Atención Infantil (CAI)” (Gobierno de México, 2019, párr. 2); esto indica una postura de la Política Pública en algo cercano a la noción de Thoening, revisada en el capítulo uno, en donde la política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción, propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales (Velásquez Gavilanes, 2009). Sin embargo, nos quedaría corta esta forma de definición de la política pública si se incorpora la noción de Muller y Surel (1998) en cuanto a la Política Pública, para quienes designaría “el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativo coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (Muller y Surel, 1998 en Roth Deubel, 2008, p. 26), puesto que pareciera haber programas de acción por separado.

Incluso, no se puede hablar de órdenes normativos concretos, toda vez que el propio Programa de Prestación de Servicios antepone la reglamentación de cada modalidad de prestación del servicio a la obligatoriedad de la misma, en los siguientes términos: que no todos los modelos para ACDII cuentan con las mismas características normativas, operativas y de supervisión y control por lo que los propósitos establecidos en el presente programa no necesariamente son de aplicación general para todos los CA dedicados a estas tareas, con lo que los señalamientos de la que debería ser una política pública se convierten en “recomendaciones” (Secretaría de Salud, 2014).

Más tarde, el 18 de diciembre de 2020, se publicó en el DOF el “Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (PNPS) 2020-2024” (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2020, p.1), en donde se detectó que:

Existe una gran cantidad de Centros de Atención Infantil de modalidad privada que no se encuentran ubicados, registrados y se desconoce el tipo de regulación y supervisión que tienen.

Por lo que se considera necesario coordinar acciones interinstitucionales e intergubernamentales que permitan identificar la autoridad que otorga los permisos para su apertura, así como aquellas figuras e instancias encargadas de la vigilancia del funcionamiento, ya que esto varía en cada entidad federativa. (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2020, párr. 38)

El “Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil” (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2020, p.1), afirma que también:

Se requiere conocer dónde están y cuántos son los CAI que existen en esta modalidad con el fin de garantizar que los servicios que se brindan en estos establecimientos sean de calidad, y cuenten con las medidas de seguridad adecuadas, y de manera prioritaria saber cuántas niñas y niños son atendidos en los CAI, y cuántos de ellos y ellas tienen alguna discapacidad (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2020, párr. 39).

Los Servicios de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil [continúan siendo] heterogéneos en los CAI con distintos mecanismos de autorización para la apertura por cada región y entidad federativa, además de diferentes procesos de operación, ya que los modelos para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil no cuentan con las mismas características normativas, operativas y de supervisión, por lo que se detecta que se requiere

un marco jurídico actualizado, que señale la ruta para la apertura, operación, y mecanismos de evaluación-monitoreo-supervisión de los CAI (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2020, párr. 40).

A lo que se añade que se desconoce el perfil de capacitación y preparación del personal que labora en los CAI en el ámbito privado (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2020).

Cabe mencionar que el Programa Nacional de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, encuentra como problemática que, de acuerdo a la SEP, "Niñas y niños que viven en condiciones de pobreza, localidades de alta o muy alta marginación, zonas urbanas marginadas, indígenas, migrantes, con alguna discapacidad o enfermedad crónica están expuestos a cuidados negligentes o bien pueden ser víctimas de violencia" (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2020, párr. 107).

Por otro lado, "derivado de la reforma del 15 de mayo de 2019 al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se mandata al Ejecutivo Federal la definición de una Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI)" (Gobernación, 2019, p.4), dicha estrategia se dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 2020 e "identifica cinco áreas clave de desarrollo de la Primera Infancia: buena salud, nutrición adecuada, oportunidades para el aprendizaje temprano, protección, y seguridad y atención" (Secretaría de Gobernación, 2020b).

El 'Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible', desarrollado de forma conjunta por la Organización Mundial de la Salud, UNICEF y el Banco Mundial es retomado por la Estrategia (Secretaría de Gobernación, 2020a) para proponer:

Cinco estrategias para llevar a cabo políticas integrales de atención a la primera infancia: 1) invertir sostenidamente y diseñar estrategias intersectoriales; 2) enriquecer las prácticas de crianza de las familias; 3) fortalecer los servicios clave de atención, optimizando los mecanismos y el personal ya existentes; 4) contar con un sistema de medición y rendición de cuentas; y 5) usar la evidencia para corregir e innovar. (Secretaría de Gobernación, 2020^a, p. 8)

Tras realizar un diagnóstico de la problemática, (2020), indica que las principales causas que explican la persistencia la problemática son:

Enfoque de políticas, programas y servicios a niñas y niños no basado en el marco de derechos para su desarrollo pleno e integral; precariedad programática y presupuestaria en la atención a la Primera Infancia; fragmentación y limitada coordinación en la Administración Pública Federal, así como con otros órdenes de gobierno y Poderes del Estado; limitadas capacidades técnicas y del factor humano en la administración pública de los distintos órdenes de gobierno para la atención a la Primera Infancia; precariedad de sistemas de información para la atención a la Primera Infancia. (Secretaría de Gobernación, 2020^a, p. 9-10)

La Estrategia cuenta con un conjunto de 29 servicios e intervenciones y se organiza en cuatro componentes, especificando que:

En materia de Educación y cuidados [...]el fortalecimiento de la cobertura y calidad de los servicios públicos, sociales y privados de educación inicial en todas las modalidades, con enfoque de derechos, inclusión, pertinencia cultural y equidad de género; fortalecimiento de la infraestructura física, equipamiento y materiales para los servicios públicos de educación inicial, con enfoque de inclusión; consolidación del programa Visitas a hogares en los 32 estados; desarrollo de programas de orientación a madres y padres de familia en prácticas de crianza; establecimiento del programa de educación inicial de la SEP como el referente pedagógico en la materia para todas las modalidades de intervención; y fortalecimiento de la articulación entre la educación inicial y preescolar. (Secretaría de Gobernación, 2020^a, p. 13)

A su vez, los Instrumentos Programático-presupuestarios y de Gestión de la ENAPI, y con los que se pretende llevar a cabo, de conformidad con la Secretaría de Gobernación, (2020a) deberán ser:

- Programa Especial para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PEDIPI)
- Programa Presupuestario
- Subanexo Transversal
- Subsistema de Información sobre los Derechos de la Primera Infancia: Sistema que concentra información a nivel nacional relativa al desempeño de los indicadores que reflejan el grado de cumplimiento de los derechos de niñas y niños entre 0 y 5 años de edad en el país, con desagregación a nivel estado, municipio y localidad
- Sistema de seguimiento nominal: Sistema de información operado a nivel local que permite el registro y seguimiento de cada niña y niño a lo largo de la Ruta Integral de Atenciones
- Mecanismo de aseguramiento de la calidad: Sistema de acompañamiento, supervisión y evaluación que asegura la calidad con la que se prestan los servicios e intervenciones de la Ruta Integral de Atenciones en los distintos sectores
- Comisiones Estatales para la Primera Infancia: Espacios de coordinación intersectorial en las entidades federativas, para la implementación de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia
- Mapeo georreferenciado de servicios para la Primera Infancia: Conglomerado de todos los servicios con su ubicación que existen en el territorio dirigidos a la Primera Infancia. (p.13-15)

El contexto del que forma parte el Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras y, ahora el Programa de Apoyo para el Bienestar a Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, es el de las políticas públicas en materia de atención y cuidado infantil para el acceso de las mujeres al mercado de trabajo y las leyes



específicas en la materia, con lo que para que las acciones encaminadas a la mejora de los problemas públicos tengan un mayor impacto deberían estar coordinadas y con miras hacia fines comunes.

Es por ello que en este apartado se buscó revisar cuáles son esas leyes y políticas públicas o programas de acción y cuáles son sus principales problemáticas y objetivos, lo que permitió identificar a su vez no sólo con que documentos debe guardar relación, sino también con los diagnósticos que comparte problemas comunes relacionados con el cuidado a la primera infancia.

Así , en cuanto a la coordinación de las diversas modalidades de prestación institucional de los servicios de estancias infantiles, si bien las estructuras preexistentes (modalidades) ya contaban con su propia manera de operar previo a la elaboración de la “Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011, p.1) y su respectivo Consejo, se espera que las diferentes modalidades, incluido en ellas las de prestación del servicio particular, que es la que correspondería al Programa que nos ocupa como opción para acceder a los servicios para la atención y el cuidado infantil, cuenten por Ley, con las características mínimas requeridas para operar y que pese a respetar las diferencias de cada modalidad se hagan valer los requerimientos mínimos necesarios que garanticen la seguridad y calidad de los servicios, para que no se trate únicamente de recomendaciones, sino de la salvaguarda de la salud, integridad y los derechos de los menores, y con ello propiciar la confianza para que las madres trabajadoras vean como una opción el uso de dichos servicios para poder acceder al mercado laboral, por lo que el cumplimiento de dicha Ley implicará beneficios a los menores, que con ayuda del Programa acceden a alguna Estancia Infantil y de éste modo a las madres trabajadoras.

En segundo lugar, el “Programa Nacional para la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil” (SNDIF, 2020) a pesar de encontrarse, por decirlo de alguna manera, en el mismo nivel jerárquico en cuanto a su denominación como ‘programa’ que el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, corresponde a una suerte de plan de acción para a llevar a cabo para la mejora de los servicios de atención y cuidado infantil con objetivos explícitos que deben ser coordinados, pues dicho instrumento fue pensado como un “conjunto de acciones para lograr una vigilancia efectiva del cumplimiento de la “Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil; y el mejoramiento progresivo y el fortalecimiento de los servicios para la atención cuidado y desarrollo integral infantil” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011), ejemplo de ello es que tiene como uno de sus objetivos el “incrementar las acciones de prevención y promoción del desarrollo integral infantil a madres padres y responsables de la crianza de niños y niñas que acuden a los centros de atención infantil” (SNDIF, 2020, párr. 47) y en general, “mecanismos de evaluación monitoreo y supervisión de los centros de atención infantil”(SNDIF, 2020, párr. 49) , entre los que se encuentra el número de niños atendidos en los dichos centros, el perfil de capacitación y preparación del personal (Sistema Nacional para el Desarrollo

Integral de la Familia, 2020), entre otros, acciones con las que debería estar íntimamente ligado el Programa ya que resultarían en un beneficio bilateral de llevarse a cabo, debido a que el propio Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, como su nombre lo indica debe de proporcionar bienestar a las niñas y niños que atiende.

Otro de los instrumentos con los que debe estar íntimamente ligado el Programa, es con la *Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia* y sus cinco políticas integrales que ya han sido mencionadas, de modo que se puedan subsanar las problemáticas encontradas en los diferentes aspectos y que están mermando la integralidad en el cuidado a la primera infancia en México.

Así, una vez que se han tomado en cuenta algunas de los principales políticas, estrategias o Programas con los que debe guardar relación el Programa que ocupa a esta investigación a fin de lograr mejores resultados; se procederá a abordar en el siguiente apartado las características específicas del Programa enmarcadas dentro del proceso de política pública, para conocer sus objetivos, metas, medios y modo de operación, entre otras características que propicien la comprensión y análisis de los diferentes elementos que conforman al Programa de apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras y a su predecesor Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

3.2 El Proceso de política pública y operación del Programa de Estancias Infantiles (PEI), 2007-2018

Este apartado aborda las particularidades del funcionamiento del Programa de Estancias Infantiles a lo largo de su operación, comprendida entre 2007, que corresponde el año de inicio del Programa, hasta el año 2018 cuando se publican las últimas Reglas de Operación del Programa bajo el nombre de Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

Cabe mencionar que el estudio y recopilación de información se lleva a cabo en el ámbito Federal tanto por la naturaleza del Programa, como porque es en dicho ámbito en donde se encuentra una mayor cantidad de información, y además por ser dicha demarcación territorial a la que se avoca la presente investigación.

3.2.1 El PEI en la Agenda de Gobierno Federal

La agenda de gobierno es definida como el “conjunto de problemas, demandas, cuestiones o asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción, sobre los que han decidido o considerado que deben actuar” (Aguilar, 2003, p. 29).

A nivel internacional México había venido participado activamente en tres de los grandes compromisos en materia de derechos de la infancia celebrados a escala mundial: la “Convención de los Derechos de la Infancia”(Sistema Nacional de Protección de Niñas, 2020, párr. 1) de 1989 y la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia de 1990, y la Sesión Especial de la ONU sobre Infancia en 2002

Y en lo que refiere “a la autonomía económica de las mujeres”(Boeff, 2022, p.1), en México se comenzó a levantar desde 1996 la Encuesta Nacional sobre Trabajo, Aportaciones y Uso del Tiempo (ENTAUT) - denominada Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) desde 1998- y en 2006 se aprobó la Ley de Igualdad de Género.

Lo anterior, en conjunto con lo abordado en el segundo capítulo, da cuenta de que las cuestiones de cuidado infantil y trabajo femenino han ido siendo tema de interés gubernamental desde hace ya algunas décadas, pero el tema atendido por el Programa comienza a posicionarse en la agenda de Gobierno como parte de un programa nacional para el desarrollo social específico desde el año 2000, cuando el Programa Jefas de Familia, del entonces mandatario Vicente Fox implementó el Proyecto “Casas de atención infantil (CAI)” que iba dirigido a mujeres pobres urbanas y estaba orientado a facilitar la entrada de mujeres jefas de familia en actividades de generación de ingresos, la revaloración de sus actividades productivas y reproductivas, las CAI se conceptualizaron como un lugar de formación, seguro y confortable, donde acudían hijos de madres trabajadoras desde los 18 meses hasta los seis años de edad; y recibían alimentación, estimulación temprana, formación, amor, educación y valores; basado en el modelo del mismo nombre propuesto por la UNICEF en 1989 (López, 2007).

Posteriormente, un modelo similar es retomado en la agenda de gobierno para la administración que daría origen al Programa, enmarcado en el “Plan Nacional de Desarrollo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2008, en el eje Igualdad de Oportunidades” (Secretaría de Gobernación, 2008, p.1).

En este sentido, el PEI aparece en el Plan de Desarrollo Nacional 2007-2012 inserto en el Objetivo 16 relativo a la “eliminar cualquier tipo de discriminación por motivos de género y la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres y el igual ejercicio de sus derechos”(Gobierno de México, 2007, p.47) ; mismo en el que se hace puntual mención al Programa en una de sus estrategias, que tenía por fin “facilitar la integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión del Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles” (Gobierno de México, 2007, p.47) y en el que se describía específicamente al Programa de Estancias Infantiles, en ese entonces denominado “Programa de Guarderías y Estancias Infantiles” (González Marín & Rodríguez López, 2021, p.93) presentando a grandes rasgos su modo de operación.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se presume como el primer plan que incorpora una perspectiva de género como principio esencial, en el que mediante consulta ciudadana se determinó que el sector femenino en condición de desocupación se vería beneficiado mediante políticas de guarderías y estancias infantiles, añadiendo que “el fortalecimiento de la infraestructura de guarderías o el fomento de modalidades flexibles podían incrementar la participación de las mujeres en la fuerza laboral” (Gobierno de México, 2013, p. 50).

Así, dentro de la tercera estrategia de dicho Plan denominada Perspectiva de género se planteaba como línea de acción el diseño, aplicación y promoción de “políticas y servicios de apoyo a la familia, incluyendo servicios asequibles,

accesibles y de calidad, para el cuidado de infantes” (Gobierno de México, 2013, p. 76).

De esta forma, la prestación de servicios para el cuidado infantil encuentran lugar en una de las agendas con más fortaleza en las prioridades del gobierno federal de la administración 2012-2018, se trata del “Programa de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018”(Martínez Medina, 2019, p. 55), esto se debe a varias razones, en primer lugar, tal como se mencionaba en el apartado de organismos internacionales, la Organización de las Naciones Unidas ha puesto el foco en la equidad de género presentándolo como uno de sus objetivos.

Por otro lado, es tal la apuesta por el tema que ya ha adquirido fuerza de ley a partir de la “Ley general para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”(Senado de la República, 2021, p.1) y se han creado diversas dependencias y entidades para ‘garantizar’ esta equidad, como es el caso del “Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres” (Martínez Medina, 2019, p. 55), además se han creado unidades de igualdad “de género en las Dependencias de la Administración Pública Federal” (González Marín & Rodríguez López, 2021, p.46). Aunado a ello, a raíz de la incorporación de la Perspectiva de Género en el Decreto del “Presupuesto de Egresos de la Federación” (Leiva, 2021, p.59) en 2007, el presupuesto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género a partir del ejercicio fiscal 2008 ha ido en aumento constante (Cámara de Diputados LXIII Legislatura & Centro de Estudios para el logro de la Igualdad de Género, 2018); incluso pese al cambio de administración federal se mantuvo dicho incremento “para 2019 con un presupuesto de 63,209 millones que representaron un 32% más a la bolsa asignada para 2018” (Sánchez, 2018, párr. 1-4).

La prestación de servicios de estancias infantiles entró de manera específica en el tercer objetivo del PROIGUALDAD 2013-2018, que llevaba por título “Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad” (Secretaría de Gobernación, 2013, p.1).

Estas consideraciones tienen por objeto evidenciar la posición que ha tenido el tema en la Agenda de Gobierno, lo cual quiere decir que hasta entonces estos servicios se consideraron dentro de los temas que han sido seleccionados y tomados en cuenta por el gobierno para su actuación, la forma concreta en cómo el tema de las estancias en general se constituyó como parte de la agenda gubernamental, más allá de la evidente necesidad de las madres por la incorporación creciente al mercado laboral, o de cómo el PEI se consideró como parte de las acciones de gobierno, en un clima de elecciones presidenciales en donde figuró como propuesta del entonces candidato Felipe Calderón, brindan un preámbulo importante en el reconocimiento de la trayectoria del cuidado infantil en general y el PEI en particular, sin embargo no se estudiará a fondo en este documento el posicionamiento del tema en la agenda de gobierno –actores involucrados, procesos etc.- sino que se pretende evidenciar la inserción del tema dentro de los objetivos nacionales como una necesidad identificada y legitimada.

3.2.2 Formulación del PEI

La teoría de la que surge el Programa tiene mucho que ver con los objetivos que en él se establecieron y la manera en que se trata la necesidad social, ya con anterioridad se ha visto evidencia de la perspectiva que sustenta la creación del Programa, es decir, el Programa visto como un medio para permitir la incorporación de las madres al trabajo.

De este modo, el Programa se diseñó conforme a un diagnóstico sobre su problemática específica elaborado en noviembre de 2006 por la Coordinación de Políticas Públicas de la Oficina presidencial denominado “Casas de atención infantil y guarderías”(Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2009) al que le sucedió el “Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral de 2009”(Secretaría de Desarrollo Social & Dirección General de Análisis y Prospectiva, 2009, p.1), elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social, y desde entonces la problemática específica a atender consiste en la dificultad de las mujeres “con hijos pequeños para acceder y permanecer” (Secretaría de Desarrollo Social & Dirección General de Análisis y Prospectiva, 2009, p. 29) en el trabajo y estudios, en el marco de la creciente participación de las mujeres dentro “de la Población Económicamente Activa”(Chávez González & Hernández Cendejas, 2015, p.67).

Se tenía como base el “PND 2007-2012”(Carmona, 2015, p.230) con el eje “igualdad de oportunidades”(Carmona, 2015, p.231), que buscaba facilitar la integración de las mujeres al mercado de trabajo, pero se contaba con una tasa de desocupación femenina del 4%, frente a una masculina del 2.8% (Gobierno de México, 2007).

De este modo, de las diversas estrategias posibles de incorporación de las mujeres a la fuerza laboral, se determinó que la de ofrecer servicios para el cuidado de niños pequeños era la más óptima, toda vez que esto correspondía a la principal causa limitante para la incorporación de las mujeres al trabajo.

Pues, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Familia y Vulnerabilidad 2005, la principal razón por la que las mujeres de entre 20 y 30 años, no trabajaban era por a falta de apoyo para el cuidado de sus hijos (59%), el segundo motivo más importante (25%) era que preferían quedarse en casa, motivo que se mencionó, podía relacionarse con la falta de confianza en familiares o servicios.

En suma, el diagnóstico realizado para la elaboración del Programa confirma su orientación teórica, toda vez que parte de “la problemática de madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral, la insuficiente oferta de servicios de cuidado y atención infantil, genera: baja participación e inasistencia laboral, baja preparación y desigualdad de oportunidades” (Secretaría de Desarrollo Social & Dirección General de Análisis y Prospectiva, 2009, p. 19-21).

La variable pobreza en los hogares agravaría esta situación, pues también se sostenía que dichos hogares son los que recurren con mayor frecuencia a arreglos informales para el cuidado de los hijos ya que estas personas no pueden recurrir a un servicio de carácter privado debido a los costos. Además hay que recordar que



se asiste a un actual discurso neoliberal de focalización de los programas sociales (Lerner, 1996).

Incluso se añade un tercer postulado relativo a que, de conformidad con evidencia estadística, “los hogares en mayor pobreza muestran mayor incidencia de eventos violentos y que un mayor nivel de autonomía de las mujeres se asocia con una mayor prevalencia de violencia emocional, física y sexual” (Secretaría de Desarrollo Social & Dirección General de Análisis y Prospectiva, 2009, p. 34), aunque no económica.

No sin antes mencionar que este diagnóstico fue elaborado posterior a la puesta en operación del programa, puesto que el diagnóstico corresponde a 2009, en tanto el Programa inició operaciones en el año 2007, lo que nos llevaría a pensar en posibles deficiencias en un primer diseño del Programa; pasaremos a valorar las implicaciones de los párrafos precedentes, en primer lugar, la orientación del Programa lleva a observar que como parte del diagnóstico no fueron contemplados los otros usuarios del Programa, esto es, los menores, con lo que no se detectaron a fondo las condiciones o repercusiones (ya sea positivas o negativas) que el Programa podría generar en ellos.

En segundo lugar si bien se habla de las características específicas de acceso de los hogares en pobreza, la primera determinación del umbral económico, es decir el número de salarios mínimos (sm) que se requería para acceder al Programa fue de 6 sm, evaluaciones posteriores del Programa traerán como consecuencia la modificación de este criterio que para las últimas “Reglas de Operación del Programa”(Secretaría de Bienestar, 2019^a, p.1) como Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras se estableció en 1.5 sm, se entiende que este criterio fue establecido con base en la línea de la pobreza, es decir, quiénes son considerados población en condiciones de pobreza, lo que no se aprecia es la relación de este criterio con la capacidad de acceso a las Estancias. En suma, la pobreza como un factor limitante adicional para el acceso al trabajo cuando se tienen niños pequeños resulta válida, pero pareciera ser que no se ha analizado a fondo el criterio de pobreza como un determinante importante precisamente para garantizar el acceso.

El tercer postulado implicaría que un mayor acceso al servicio de estancias involucra una correlación positiva en cuanto al acceso al trabajo y éste a su vez a mayor remuneración económica cuestión que, si consideramos lo apuntado en el diagnóstico, a su vez sería causa de una disminución de la violencia hacia la mujer, esto sería un acierto importante para las agenda de gobierno arriba mencionadas; sin embargo para llegar a este punto hay que tener algunas consideraciones a saber: las evaluaciones del Programa arrojaron números positivos en cuanto a la relación provisión del servicio- acceso y permanencia al trabajo, sin embargo, en primer lugar las cifras de permanencia son mayores (como se verá en apartados ulteriores) lo que implicaría un ingreso igual, que si se parte de que las mujeres declaran para acceder a la estancia un ingreso por debajo de la línea de pobreza, esto nos dejaría en la misma condición de pobreza, ahora bien, si se trata de acceso al trabajo y respetando los argumentos presentados en el diagnóstico del Programa

habría que analizar el incremento en el ingreso familiar con el acceso al trabajo para demostrar que el Programa está ayudando a estas familias a salir de la pobreza.

Otro aspecto es que pese a que se habla de padres como beneficiarios potenciales del Programa, el diagnóstico no contempla a este actor, lo cual, tiene alguna razón en el sentido de que tradicionalmente en nuestro país (y en muchos otros) el cuidado sigue siendo provisto en medida por mucho superior por las mujeres y a que de realizar un diagnóstico de los padres con hijos pequeños podría duplicarse la información sin ser objetiva pues posiblemente las condiciones de acceso al trabajo por parte de los varones no dependen en su mayoría del acceso a estos servicios, sin embargo, vale la pena mencionarlo y considerarlo, ya que la condición de “soledad” (padres solos) para el acceso al Programa, sí podría estar contraviniendo una política general de equidad de género toda vez que se está re-asignando a la mujer la tarea del cuidado, sólo en su ausencia esta tarea correspondería al padre.

3.2.3 Proposiciones del PEI (fines, metas y medios de efectuación)

En este apartado se consideran las Reglas de Operación del Programa (ROP), haciendo un comparativo entre los criterios que han sido modificados a lo largo de la operación del Programa de Estancias Infantiles (2007-2018), para tener una perspectiva de la evolución del Programa a través de los años que operó, así se divide la reglamentación del PEI para este objetivo en: los objetivos del Programa, la población objetivo, modalidades y criterios de elegibilidad, y los tipos y montos de apoyo.

3.2.3.1 Objetivos del PEI

El primer objetivo que se estableció en el Acuerdo por el que se emitieron las Reglas de Operación por primera vez en 2007, fue el de:

Disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la jefatura de una familia con niños o niñas entre 1 y 6 años de edad recae en una madre trabajadora o padre solo, así como de los hogares en condiciones de pobreza o en riesgo de caer en ésta de no contar con un segundo ingreso, aumentando las posibilidades de éstos de participar en el mercado laboral. (Secretaría de Desarrollo Social, 2007, p. 3).

Y como Objetivos Específicos

Facilitar la búsqueda de empleo y mejorar las posibilidades y condiciones de trabajo remunerado de las Mujeres Trabajadoras y Padres Solos, mediante la provisión de servicios de cuidado y atención infantil, y

Aumentar la oferta de servicios de cuidado y atención infantil para la población objetivo del Programa. (Secretaría de Desarrollo Social, 2007, p. 3)

La población objetivo del Programa, en su modalidad de Apoyo a Madres y Padres Trabajadores, eran los hogares en situación de pobreza con al menos un niño o niña de 1 a 6 años de edad en los que las madres o padres o principales cuidadoras que trabajaran o estuvieran buscando trabajo, y que no tenían acceso a servicios de guardería o cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios. (Secretaría de Desarrollo Social, 2007, p. 3)

Asimismo, dentro de “la modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil”(Secretaría de Desarrollo Social, 2007, p.3), la población objetivo del Programa eran las “personas físicas, grupos de personas físicas o personas morales, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, que desearan y pudieran ofrecer servicios de cuidado y atención infantil para la población en condiciones de pobreza, conforme a los Criterios de Afiliación” (Secretaría de Desarrollo Social, 2007, p. 3).

Mientras que el Objetivo general del Programa para el último año de su operación como Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (emitidas en 2017 para el ejercicio fiscal 2018) fue el de:

Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o

estudian y acceden a los servicios de cuidado y atención infantil. (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, párr. 33)

El Programa, para 2018, contaba con un solo objetivo específico, siendo tal el de “mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, como esquema de seguridad social” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, párr. 34).

La redacción anterior da la idea de un esfuerzo por subsanar las carencias de acceso a seguridad social de un sector de la población, recordando los antecedentes del Programa y en concreto la legislación en materia laboral, el PEI podría haberse considerado como un mecanismo para “rescatar” a aquella población que quedó fuera de este derecho y que además debido a su vulnerabilidad por ingreso, no podía acceder por sí misma, en algo similar a lo que el Seguro Popular representó para “el acceso a la seguridad social en materia de salud” (García Hernández, 2014, p.7), con la gran diferencia de que en el caso del PEI se trataba de un grupo de población mayormente diferenciado y con características muy específicas con lo que en ese sentido no sería ‘universalista’. Se hace esta observación, nuevamente para no desvincular al Programa de su contexto, en donde autores como Lerner (1996) en el estudio de la política han hecho ya una tipología de las políticas y programas surgidas a partir del sistema neoliberal, es decir, aquellas que tienen lugar bajo el sistema económico actual y que involucran acciones de gobierno en la focalización contra la pobreza, lo que sería el caso del PEI.

3.2.3.2 Medios de efectuación del PEI (población objetivo, modalidades, criterios de elegibilidad, y tipos y montos de apoyo)

La población objetivo del Programa se distinguía en dos grupos a los que se denominó modalidades, el primero de ellos era la “modalidad de apoyo a madres trabajadoras y padres solos” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, párr.33) y la segunda la de “impulso a los servicios de cuidado y atención infantil” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, párr.33).

En la primera modalidad la población objetivo eran las:

Madres, padres solos y tutores que trabajaran, buscaran empleo o estudiaran, cuyo ingreso per cápita estimado por hogar no rebasara la LB y declararan que no tenían acceso a servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios, y que tenían bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre 1 año y hasta un

día antes de cumplirlos 4 años, o entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años, en casos de niñas o niños con alguna discapacidad. (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, párr. 43)

Desglosando los criterios de acceso al Programa, en primer lugar, éste iba dirigido a “personas en situación de pobreza”(Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010, párr. 18), criterio que pareciera haberse conservado a lo largo de su operación en tanto en todas las ROP publicadas se hace alusión a que el Programa va dirigido a esta población, sin embargo el límite de ingreso monetario declarado por hogar que determina en términos reales la pertenencia a este sector para el caso del Programa sí ha variado. Así, para el año 2007, las mismas ROP determinaban que para acceder al Programa era necesario no poseer un salario mayor a 6 salarios mínimos mensuales, criterio que se modifica para las reglas de operación del ejercicio fiscal 2010 estableciéndose en 1.5 veces el salario mínimo y al que se incorpora para 2013 el criterio de que el ingreso por hogar no rebase la línea de bienestar, siendo este umbral el que permaneció en las Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2018; y cabiendo la mención de que la línea de bienestar es un indicador de cifras variables.

Otro aspecto que fue modificado en operación del Programa es el rango de edad para el acceso que en 2007 fue considerado un rango de edad para los hijos menores de 1 a 6 años de edad, modificándose para 2008 al rango comprendido entre 1 y 3 años 11 meses, criterio que permanece hasta 2018, probablemente la disminución en el rango de edad se debió a la necesidad de contemplar la existencia de educación preescolar, sin embargo no queda claro por qué el límite inferior es de un año, siendo que en estancias infantiles como las del IMSS son aceptados desde los 43 días de nacidos, esto no quiere decir que se establezcan los criterios de otra institución, sino indagar si este criterio se debe a capacitación y profesionalización del cuidado, o a alguna otra consideración.

Además de los anteriores, se tienen como criterios de elegibilidad los de:

Tener interés en recibir los apoyos, estar trabajando estudiando o buscando empleo, no tener servicio de cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios, en caso de ser hombre jefe de hogar, ser el único responsable del cuidado de las niñas o niños, tener la patria potestad o custodia legal de las niñas o niños. (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, párr. 56).

Dentro de esta modalidad:

El Gobierno Federal por conducto de la SEDESOL otorgaba un apoyo (sujeto a disponibilidad presupuestal) a los beneficiarios correspondiente a 950 pesos mensuales para cada niño inscrito y 1,800 pesos mensuales para niños con alguna discapacidad [cabe mencionar que el rango de edad para los niños con esta característica era hasta los 6 años] en cualquiera de las Estancias Infantiles afiliadas al Programa que contaran con espacios disponibles, el monto restante para cubrir la totalidad del pago del servicio de Estancia Infantil debía ser cubierto por el beneficiario. (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, párr. 73-85)

El total del apoyo conferido por el gobierno es otra de las cuestiones que ha presentado variación a través del tiempo, en 2007, se inició con un apoyo de 700 pesos por cada niña o niño inscrito, mientras que el beneficiario debía cubrir una aportación mensual de al menos el 10% del monto del apoyo (700 pesos) o un monto mayor en caso de que el costo del servicio de la Estancia elegida superara esta cantidad (800 pesos en total para el caso descrito), además este apoyo podía ser recibido hasta por 5 años y no se contemplaba a los niños con discapacidad. Para 2008 ya se contempla el ingreso a las Estancias de niños con discapacidad, pero esto no implicaba un aumento en el apoyo, que por entonces correspondía a un máximo de 700 pesos mensuales, pero haciendo una diferenciación entre hogares con hasta 4 salarios mínimos, quienes recibirían los 700 pesos y hogares con ingresos de entre 4.1 y 6 salarios mínimos, quienes serían apoyados con 450 pesos mensuales.

Para el año 2010 cambia nuevamente el criterio quedando en un apoyo de 700 pesos mensuales por cada niño, y 1,4000 en caso de discapacidad y en 2012 permanecen estos criterios pero se modifica el monto del apoyo a 850 pesos y 1,700 respectivamente, incrementándose nuevamente el monto a 900 y 1,800 pesos mensuales para el ejercicio fiscal 2015, mientras que para 2018 el monto subió a 950 pesos, pero se mantuvo en 1,800 para los niños con alguna discapacidad.

La variabilidad en el monto del apoyo también ha venido condicionado a las asistencias del menor a la Estancia, en donde a partir de 2008 surge la condición de otorgar el 50% de apoyo al cumplir con al menos 11 asistencias y una cuarta parte del monto del apoyo restante por cada asistencia adicional, el cual permanece hasta 2016 y en 2017 con un total de al menos 11 asistencias se tendría derecho al total del apoyo, finalmente, las reglas para la operación en 2018 suben el límite inferior de asistencias a 15 y añaden que en cada una de ellas el menor debió haber permanecido al menos 5 horas en la Estancia.

Para el caso de la segunda “modalidad, de Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil” (Secretaría de Desarrollo Social, 2007, p. 3), incluso la población potencial sujeta a este beneficio se modificó, puesto que para 2007 se podía participar para el Programa siendo “personas físicas, grupos de personas físicas o personas morales, incluyendo organizaciones de la sociedad civil que desearan y pudieran ofrecer servicios de cuidado y atención infantil” (Secretaría de Desarrollo Social, 2007, p.3), para 2014 ya no se mencionó a los grupos de personas físicas ni a las organizaciones de la sociedad civil, y para 2018 ya no se mencionó tampoco a las personas morales, quedando únicamente las personas físicas como posibles participantes en esta modalidad (SEDESOL, 2017).

Al igual que en la primera modalidad el monto del apoyo a los encargados de Estancias Infantiles también ha estado sujeto a variaciones, en este caso el apoyo inicia en 2007 con un monto de hasta 35,000 pesos que se emplearían para la adecuación y equipamiento del inmueble, para 2008 este apoyo permanece, pero se añade la posibilidad de afiliación de personas responsables de EI o guarderías preexistentes a quienes se les apoyaría con hasta 15,000 pesos para hacer las adecuaciones necesarias, en 2009 las reglas de operación son modificadas por lo que se hace necesario cumplir con nuevas condiciones de equipamiento por lo que a las Estancias afiliadas antes de dicha fecha se les ofrece un plazo para adecuación y un apoyo adicional de hasta 20,000 pesos para realizar tales adecuaciones, en este mismo año se precisa que las estancias de nueva creación recibirían un monto de hasta 55,000 pesos mientras que en caso de incorporación de Estancias ya existentes se otorgaría un apoyo por 35,000 pesos, en 2010, las Estancias de nueva creación recibirían hasta 61,000 pesos y en caso de que se tratara solamente de una incorporación a la Red de Estancias de la SEDESOL la cantidad sería de hasta 41,000 pesos, para 2011 se estaría hablando de 70,000 pesos y 50,000 respectivamente, la cantidad de 70,000 pesos se mantiene hasta 2018, pero a partir de 2013 ya no se menciona diferenciación en cuanto a la creación e incorporación de Estancias, quedando esta única cifra (apoyo de hasta 70,000 pesos) (Secretaría de Desarrollo Social, 2007-2017) para “las personas físicas que desearan establecer y operar una Estancia Infantil o que contaran con espacios en los que se brindara o pretendiera brindar el servicio de cuidado y atención infantil para atender a la población objetivo del Programa” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, párr. 47).

3.2.3.3 Consideraciones de la implementación del PEI: actores e instituciones

La instancia que se encargaba de la ejecución del Programa era la “Secretaría de Desarrollo Social y sus Delegaciones, el DIF Nacional, así como las personas beneficiarias de la modalidad de impulso” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.33), es decir la o el encargado de cada Estancia Infantil; la ejecución de estos últimos actores (beneficiarios de la modalidad de impulso) tenía lugar “al momento de recibir y comprobar el apoyo inicial” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.33), que correspondía al monto por ellos recibido para establecer y operar la Estancia (Secretaría de Desarrollo Social, 2017).

Era también “la SEDESOL, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, es la instancia facultada para interpretar las ROP” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.34). Adicionalmente se debía integrar un “Comité Técnico que tendría que conocer y en su caso determinar la concurrencia de las acciones y recursos del Programa a fin de maximizar el beneficio social y de ser necesario entregar apoyos extraordinarios” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.34).

El Comité era presidido por el Titular de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL y tenía como integrantes al titular de la unidad responsable del programa al Titular de la Dirección General de Seguimiento de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano y un representante de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la SEDESOL.

En los casos relativos a capacitaciones, supervisión y temas relacionados con el cuidado infantil que fuesen competencia del DIF Nacional, en el Comité Técnico participaría, además, el Titular de la Dirección General Adjunta de Estancias Infantiles en el DIF Nacional. (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.34)

Adicionalmente:

La unidad responsable del Programa y la Dirección General Adjunta de Estancias Infantiles en el DIF Nacional, previo conocimiento del Comité Técnico, podrían realizar proyectos específicos con Organizaciones de la Sociedad Civil e Instituciones Educativas en materia de capacitación, supervisión o herramientas que contribuyeran al bienestar y desarrollo integral de las niñas y niños, así como proyectos específicos para apoyar a las personas beneficiarias del Programa en la modalidad de Apoyo, en

materia de acceso y permanencia en el trabajo. (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.34)

En suma, las diferentes etapas del Proceso que abarcó la elaboración del PEI, deja ver que este tema entró a la agenda de gobierno a partir de la perspectiva de género e igualdad de oportunidades.

Y avanzó hacia un diagnóstico que identificó que las mujeres con hijos pequeños se encuentran con dificultades a la hora de acceder y permanecer en el mercado de trabajo y los estudios, así la insuficiencia de la oferta de servicios de atención y cuidado infantil, según el propio diagnóstico generaba baja participación e inasistencia laboral y desigualdad de oportunidades, lo que se acentuaba en hogares con situación de pobreza.

Los criterios previamente mencionados se consideran acordes a las acciones propuestas posteriormente en las Reglas de Operación del PEI, sin embargo, en el diagnóstico aún no se consideraba a los primeros beneficiarios del PEI, que serían los menores. Por otro lado, el Programa no incluyó dentro de su diagnóstico el sustento teórico o metodológico que permitiera establecer en las Reglas de Operación la focalización del Programa con respecto a los niveles de pobreza de la población objetivo.

Al considerar el diagnóstico-formulación-operacionalización, se puede observar que si bien se sustentó la razón de la vulnerabilidad de los hogares en situación de pobreza con relación al acceso al trabajo de las mujeres desde el diagnóstico, y se continuó con esta premisa en las Reglas de Operación (ROP), al incluir dentro del objetivo a dicha población, más tarde, en la operacionalización del Programa no se pudo demostrar la incidencia del Programa para la disminución de la pobreza o vulnerabilidad.

Sin embargo la evolución del PEI también mostró diversos aciertos al ir adaptando sus diferentes criterios de operación; resaltan en el análisis previo el cambio del enfoque de población objetivo que pasó de los hogares monoparentales en las primeras ROP (que además no concordaban en ese entonces con su objetivo específico) a abarcar a las mujeres con hijos pequeños que cumplieran con las características requeridas y a los niños con discapacidad, además de ampliar la oferta del servicio, incluir un indicador específico y ajustable mediante la línea de bienestar como criterio, añadir un reglamento de condiciones específicas de equipamiento y trabajar en conjunto con el DIF para llevar a cabo supervisiones y capacitaciones y convertirse en un Programa condicionado, al requerir las asistencias de los menores.

A pesar de ello, también existieron criterios que se modificaron sin una razón clara, como son el caso de los límites de edad y la supresión de apoyos diferenciados en la “modalidad de impulso a la provisión de servicios de cuidado” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p. 3), en tanto adecuaciones y nuevas incorporaciones.

Es bajo estos términos que en 2018 se efectúan las últimas Reglas de Operación del Programa bajo el nombre de Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, y se comienza con el planteamiento de modificaciones sustanciales al mismo, tras la llegada del nuevo gobierno y la denominada Cuarta Transformación, por lo que en el subtítulo siguiente se revisarán a detalle los cambios e implicaciones que trajo consigo el surgimiento del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras.

3.3 El Proceso de política pública y operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras a partir de la 4T (2019)

A partir del año 2018 se comienzan a plantear cambios medulares en la estructura del Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras, con lo que tras el cambio de administración del gobierno federal, que trajo consigo la denominada “cuarta transformación (4T)”, en 2019 se publican las nuevas Reglas de Operación del Programa, que ahora lleva por nombre “Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras”, al respecto, en este apartado se pretende abordar a grandes rasgos el Proceso de Política Pública que se ha llevado a cabo tras el cambio de denominación del Programa, al tiempo que se mencionan las modificaciones que éste ha tenido, tanto con respecto al Programa de Estancias Infantiles, como los que han tenido lugar de 2019 a 2020.

3.3.1 El Programa de Apoyo para el Bienestar en la en la Agenda de Gobierno Federal

Como ya se ha mencionado, bajo el anterior contexto, se presentaron modificaciones medulares para el Programa con motivo del cambio de gobierno federal, y bajo los siguientes argumentos:

Que desde que el PEI inició sus operaciones, tuvo 3 incrementos importantes en su presupuesto (2015, 2016, y 2018) sin que el número de niñas y niños inscritos tuviera un incremento proporcional.

El 78% de las estancias se encontraba operando en municipios con marginación baja o muy baja. (Secretaría de Bienestar, 2018, 13-17)

A lo anterior se sumaron los resultados de la Auditoría financiera y de cumplimiento 2016 y la Auditoría de desempeño, 2017, ambas llevadas a cabo por la Auditoría Superior de la Federación, mismas que se abordarán más adelante.

Además de manifestaciones del Presidente Constitucional durante su “conferencia matutina del día 15 de febrero de 2019” (Presidencia de la República, 2019^a, párr. 1), que aseguraban que:

De cada tres estancias infantiles, dos eran irregulares, al no contar con permisos de operación que ponen en riesgo la seguridad de los niños, adicionalmente el ejecutivo anunció durante la mencionada conferencia, que contaba con un millón 500 mil pruebas que referían actos de corrupción en los que se involucraban desvíos de los apoyos, en donde había partidos políticos involucrados (Mejía, 2019, párr. 1-3).

Así, a pesar de que en su visión el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 busca, bajo la premisa de “no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera, lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres” (Gobierno de México, 2019c, p.10), no menciona en el propio Plan el programa relativo al cuidado infantil dentro de los programas de política social, además de que ya no constituyó uno de los llamados ‘programas prioritarios’ de la ahora Secretaría de Bienestar, así, el Programa que viene a sustituir al PEI se denomina Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras.

Aunque no es puntualizado como tal en el Plan Nacional de Desarrollo, el Acuerdo por el que se emitieron las nuevas Reglas de Operación del Programa menciona que dicho Programa tiene por objeto fortalecer la visión de equidad de género y dice que éste se sustenta en la segunda directriz del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2014 (Secretaría de Bienestar, 2019a), relativa al Bienestar Social y la Igualdad” (Secretaría de Bienestar, 2019) que tiene por “finalidad favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar y revertir la situación de desigualdad social en México” (Secretaría de Bienestar, 2019, p. 2).

Sobre los cambios específicos que sufrió este Programa, por ahora baste decir que pese a que el tema del cuidado infantil sigue presente en los temas de agenda de gobierno ha perdido fuerza.

Cabe mencionar que previo a la publicación de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, se desencadenó un proceso de intervención de actores con intereses diversos en torno al Programa, entre los que se encontraban actores de la sociedad civil (padres de familia), actores privados (dueñas de estancias infantiles), actores políticos e institucionales, quienes se manifestaron de diversas maneras, como se aprecia en los cuadros siguientes.

A continuación se rescatan los principales acontecimientos que tuvieron lugar ante la expectativa del cambio, abordando en el primer cuadro, aquellas acciones

llevadas a cabo por la sociedad civil, actores privados, actores políticos e institucionales en general, mientras que en el segundo cuadro se compilan las acciones y reacciones provenientes del ejecutivo federal frente a las situaciones derivadas del conocimiento de que habría cambios normativos y presupuestales en la operación del Programa:

Cuadro 1. Cronología de actores reaccionarios previo al cambio en la operación del Programa

Fecha	Acontecimiento
Diciembre 2018	“El programa recibió 4,070.27 millones de pesos y se dio a conocer que en el 2019 recibiría 2,041.62 millones de pesos (2,028.64 millones de pesos menos)” (Badillo, 2019, párr. 3).
Enero 2019	“Las protestas se multiplicaron a lo largo del territorio nacional” (Badillo, 2019, párr. 3).
Febrero 2019	<ul style="list-style-type: none">-“Comenzó el cierre de estancias infantiles y manifestaciones de inconformes que se movilizaron para estar en actos del presidente Andrés Manuel López Obrador” (Badillo, 2019, párr. 4).-“La CNDH dirigió un documento al presidente de la Cámara de Diputados y secretarios de Hacienda, donde planteó que el recorte presupuestal podía restringir su derecho a la educación y estimulación temprana, a vivir en condiciones de bienestar, y a un sano desarrollo integral”. (Badillo, 2019, párr. 5).-“Afectados se manifiestan en el Senado, donde dijeron representar a más de 300,000 afectados y continuaron las manifestaciones frente a Palacio Nacional” (Badillo, 2019, párr. 6).-“El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo, señaló que hacer transferencias a las madres en lugar de reintegrar el presupuesto al programa no era una solución que garantizara el cuidado de los niños que contaban con ese servicio” (Badillo, 2019, párr. 7).-“Diputados del PRD pidieron auditoría del Programa” (Badillo, 2019, párr. 8).-“Senadores de oposición ofrecieron apoyo a afectados” (Badillo, 2019, párr. 9).-“Se reunieron afectados con funcionarios de la SEGOB” (Badillo, 2019, párr. 10).-“Iniciaron los amparos en Yucatán contra la determinación de la autoridad” (Badillo, 2019, párr. 12).-“Organizaciones de la Sociedad Civil presentaron queja ante la CNDH relacionada con modificaciones al programa y pidieron medidas cautelares” (Badillo, 2019, párr. 13).-“Juez en Nuevo León concedió el amparo de la justicia federal a afectados. Ordena mantener el programa. A partir de esa fecha, se multiplicaron los amparos interpuestos y concedidos en todo el país” (Badillo, 2019, párr. 14).
Marzo 2019	<ul style="list-style-type: none">-“El total de amparos interpuestos en el país llegó a 1,900” (Badillo, 2019, párr. 15).-“Líder del PRI recibió en el Senado a madres y administradoras de El afectadas” (Badillo, 2019, párr. 16).-“Afectados realizaron una manifestación frente a las instalaciones de la Secretaría del Bienestar” (Badillo, 2019, párr. 17).-“Se creó el Frente X Derechos y Defensa del Interés Superior de Niñas y Niños” (Badillo, 2019, párr. 18).-“La CNDH dictó medidas cautelares entre ellas: seguridad para las responsables de estancias que habían recibido amenazas, y pago de apoyos de enero y febrero como operaba el programa en el 2018” (Badillo, 2019, párr. 19).-“La ONU hizo un llamado para que se garantizara la protección social de las mujeres y las niñas en México” (Badillo, 2019, párr. 20).-“En el Senado se aprobó la propuesta de crear una comisión que dé seguimiento al retiro de recursos para estancias infantiles” (Badillo, 2019, párr. 21).

	<p>-“Save The Children México interpuso una demanda de amparo para proteger el derecho superior de la infancia mientras en el interior del país continuaron presentándose amparos” (Badillo, 2019, párr. 22).</p> <p>-“Congreso de Campeche aprobó un acuerdo para exhortar al presidente López Obrador a que designara recursos suficientes para el Programa” (Badillo, 2019, párr. 23).</p>
Abril de 2019	<p>-“Afectados denunciaron ante la Auditoría Superior de la Federación por incumplimiento del Presupuesto de Egresos 2019, donde se contemplaban 2,000 millones de pesos para el Programa que declararon habían sido desviados. Se multiplicaron en medios de comunicación testimonios de madres y niños afectados” (Badillo, 2019, párr. 24).</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Badillo, 2019

Cuadro 2. Cronología de acciones del gobierno federal frente a la reacción derivada de los futuros cambios al Programa

Fecha	Acontecimiento
Diciembre 2018	<p>-“La Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2019, en el que se estableció un recorte de 45% del presupuesto” (Badillo, 2019, párr. 25).</p>
Enero 2019	<p>-“La Secretaría del Bienestar, antes Desarrollo Social, aseguró que el Programa no desaparecería y que se restablecerían las Reglas de Operación” (Badillo, 2019, párr. 26).</p> <p>-“El 23 de enero la secretaria de Bienestar, informó que 99% de los pagos ya se habían realizado a los beneficiados en todo el país” (Badillo, 2019, párr. 26).</p>
Febrero 2019	<p>-“El gobierno federal anunció que cambiaría las Reglas del Programa y que, en lugar de canalizar recursos a las guarderías y estancias, se repartiría dinero directamente a los padres o tutores. Además, anunció que redujo el presupuesto del Programa e informó que se encontró un problema de corrupción en el uso del presupuesto de esa política pública en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Habló de miles de niños ‘fantasma’” (Badillo, 2019, párr. 27).</p> <p>-“La Secretaría de Bienestar declaró que permanecería el Programa, pero con otras Reglas de Operación, orientadas al bienestar de las niñas y niños, con la entrega directa de apoyos a los padres o tutores, quienes eran los más interesados en escoger el lugar adecuado para el cuidado de sus hijos” (Badillo, 2019, párr. 28).</p> <p>-“Dan a conocer informe sobre diagnóstico de inconsistencia en el Programa, entre ellas, duplicidad en la Seguridad Social de los padres y que en 6,966 estancias evaluadas con “focos rojos” que deberían estar cerradas” (Badillo, 2019, párr. 29).</p> <p>-“El día 28, el gobierno federal emitió una circular en la que se informó el procedimiento para la validación del padrón de beneficiarios” (Badillo, 2019, párr. 3).</p>
Marzo 2019	<p>- “La subsecretaria de Bienestar, se presentó a la Reunión de Trabajo de Comisiones Unidas, a fin de dialogar con los diputados del Congreso de la Unión acerca del Programa” (Badillo, 2019, párr. 30).</p>
Abril 2019	<p>-“La secretaria de Bienestar acompañó al presidente Andrés Manuel López Obrador durante la conferencia de prensa matutina, llevada a cabo en Palacio Nacional, en la que ratificó el compromiso del gobierno de México de garantizar la atención y cuidado de las niñas y niños del país” (Badillo, 2019, párr. 32).</p> <p>“Dijo que, a través de la entrega directa del apoyo económico a los padres de familia, se brindaría la atención a ese grupo de la población con la finalidad de contribuir al desarrollo de la primera infancia” (Badillo, 2019, párr. 32).</p> <p>“Anunció que, a partir del jueves 4 de abril, comenzaría la distribución del pago correspondiente a los meses de enero, febrero, marzo y abril en diferentes lugares de la República e informó que se entregarían 3,200 pesos de manera directa a los</p>

padres o tutores y, en el caso de niñas y niños con discapacidad, 7,200 pesos” (Badillo, 2019, párr. 33).

Fuente: Elaboración propia con base en Badillo, 2019

Como se denota en la cronología precedente, a la legitimación normativa precedió un relativamente largo proceso acciones sociales, en donde un grupo de individuos construyen, sustentan y fundamentan la creencia (o no) en la validez de los órdenes políticos propuestos, en el que finalmente predominaron las acciones y decisiones propuestas por el Ejecutivo Federal.

Por otro lado, tras 32 foros de consulta directa con mexicanas que tuvieron lugar en 2019 y recopilaron planteamientos para ‘dar forma’ al programa especial Proigualdad 2019-2024, el “22 de diciembre de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación dicho Programa Especial para la Igualdad entre Mujeres y Hombres” (Instituto Nacional de las Mujeres, 2020, p.1) cuyo primer Objetivo prioritario es “potenciar la autonomía económica de las mujeres para cerrar brechas históricas de desigualdad” (Presidencia de la República, 2019b, p.11).

En el PROIGUALDAD se menciona que fueron más de 4,000 mujeres las que participaron en los 32 Foros de Consulta (uno por cada entidad federativa) ‘Mujeres Trabajando Juntas por la Transformación de México’, durante el periodo del 5 de julio hasta el 25 de septiembre de 2019 para la elaboración del PROIGUALDAD, en donde se afirma que por lo que compete a las condiciones y apoyos institucionales necesarios para su plena inserción productiva (Instituto Nacional de las Mujeres, 2020).

“Las mujeres consultadas identificaron la insuficiencia de servicios accesibles para atender las necesidades de cuidado” (Instituto Nacional de las Mujeres, 2020, p.32), lo cual podría resultar contradictorio en cuanto al nuevo rumbo que tomó el Programa pues no sólo dejó de ser un incentivo a la ampliación de la oferta de los servicios de cuidado y atención infantil, sino que además disminuyó los montos del apoyo.

Así, para el objetivo de ‘Potenciar la autonomía económica de las mujeres para cerrar brechas históricas de desigualdad’, se determinó que se “impulsarán seis líneas estratégicas que den una respuesta integral a las principales necesidades y obstáculos para avanzar en la autonomía económica de las mujeres” (Instituto Nacional de las Mujeres, 2020, p. 32).

Las líneas estratégicas que se mencionan son:

- a) Fortalecer el marco normativo e institucional para la participación productiva de las mujeres en condiciones de igualdad
- b) Promover cambios culturales para revertir estereotipos y prejuicios de género
- c) Propiciar las condiciones laborales favorables para la igualdad
- d) Apoyar empresas y proyectos productivos impulsados por mujeres

- e) Ampliar la seguridad y protección social de mujeres con mayores desventajas
- f) Favorecer la inclusión de mujeres en la propiedad, uso y decisiones sobre bienes inmuebles y de producción (Instituto Nacional de las Mujeres, 2020, p. 32).

Y sin embargo, con respecto al inciso 'e', como se observará a partir del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños hijos de Madres Trabajadoras se elimina dentro de la redacción del objetivo específico el que "el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil se lleve a cabo como un esquema de seguridad social" (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p. 2).

Habiendo hecho este paréntesis, el otro modo de intervención social del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras viene dado por los denominados "Comités de Contraloría Social" (Secretaría de Bienestar, 2019^a, p.6), de cuya integración y resultados se hablará más adelante.

3.3.2 **Formulación del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras a partir de su diagnóstico**

El diagnóstico elaborado para el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, de manera similar al del PEI, apunta que:

A pesar del aumento de la participación en el mercado laboral de las mujeres, especialmente en hogares monoparentales, ésta se ve contrastada con la decisión que deben tomar las mujeres con hijos de entre 1 y 4 de años de edad entre cuidarlos o acceder al mercado laboral, permanecer en su empleo actual estudiar o capacitarse. (Secretaría de Bienestar, 2018, p. 27)

Decisión que depende, entre otros factores, de la "disponibilidad de ingresos en el hogar para pagar servicios de cuidado y atención infantil, así como del tiempo disponible con el que cuentan las mujeres para atender tanto las necesidades de los niños como sus compromisos laborales escolares" (Secretaría de Bienestar, 2018, p. 27).

Se habla además de un incremento constante de la tasa de participación laboral en México, en la cual las mujeres representaron el 39% de la PEA en 2018, dentro de la que las mujeres asalariadas representan la mayor proporción 63% y la mayor cantidad de ellas se encontró en el sector terciario, específicamente en actividades de comercio (Secretaría de Bienestar, 2018).

Aunado a ello, el diagnóstico del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras especificó que "en 2017 del total de las mujeres

ocupadas el 15% no se encontraba afiliada a ninguna institución pública o privada de seguridad social” (Secretaría de Bienestar, 2018, p. 28).

El diagnóstico del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, añade que:

En términos del uso y acceso a los servicios de cuidado y atención infantil en 2017, las niñas y niños de entre cero y 6 años que son cuidados mientras su mamá trabaja, se contó con la siguiente información

- El 16% son cuidados en una guardería (76% pública 24% privada)
- El 84% son cuidados por una persona (66% por su abuela, 34% por otra persona)
- La mitad de las niñas y niños cuidados en guarderías permanecen más de 4 y hasta 8 horas en las mismas
- Únicamente el 39% de las personas que no usan los servicios de guardería declaran que es porque no lo necesitan (Secretaría de Bienestar, 2018, p. 29) -lo que implicaría que el otro 61% lo necesita pero no accede a él por otra razón-. (Secretaría de Bienestar, 2018, p. 29)

A lo antes mencionado, el mismo diagnóstico añade que “la condición de no ocupación de las mujeres de 25 a 64 años de edad disminuye drásticamente conforme obtienen mayor nivel de estudios” (Secretaría de Bienestar, 2018, p. 30), argumentando con ello la conveniencia de que las mujeres puedan estudiar en tanto acceden al apoyo del Programa.

Lo anterior deja ver que a grandes rasgos la identificación, definición y descripción de la problemática en la que se basa el diagnóstico del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, continúa siendo la misma, aunque se añaden algunos datos, como la proporción en el uso de los diferentes usos de cuidados infantiles.

Llama la atención, que el mismo diagnóstico añade que la Organización Internacional del Trabajo ha identificado dos estrategias principales para el financiamiento gubernamental del cuidado infantil, la primera “financiando la oferta (supliendo los servicios de manera directa o mediante subsidios a quien los provee), y la segunda financiando la demanda (otorgando subsidios a padres)” (Secretaría de Bienestar, 2018, p. 32).; especificando además que ambos enfoques presentan

dificultades como son, del lado de la oferta, “problemas de exclusión de los más necesitados, y del lado de la demanda, montos de subsidios insuficientes para pagar servicios de calidad, creación de incentivos al cuidado por parte de las familias o personas no capacitadas, y uso irresponsable de los recursos” (Secretaría de Bienestar, 2018, p. 32-33).

3.3.3 Proposiciones del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras (fines, metas y medios de efectucción)

En este apartado se consideran las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras (ROP), haciendo un comparativo en el caso de algunos criterios que han sido modificados, para tener una perspectiva de los cambios que ha sufrido el Programa desde que fue modificado y se constituyó como el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, así se divide la reglamentación del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras para este objetivo en: los objetivos del programa, la población objetivo, modalidades y criterios de elegibilidad, y los tipos y montos de apoyo.

3.3.3.1 Objetivos del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras

Objetivo general

El objetivo general del Programa para el ejercicio fiscal 2019, fue el de:

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

(Secretaría de Bienestar, 2019^a, p. 4)

Los cambios en el objetivo con respecto al PEI, constaron en que ya no se menciona que se va a contribuir mediante la adopción “esquemas de seguridad social que protegieran el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza” (SEDESOL, 2017, p.1), además de que, si bien se pretende que la población objetivo cuente con “facilidades para obtener el cuidado y la atención infantil” (Secretaría de Bienestar, 2019^a, párr. 28) ya no se especificó que esto fuera “mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil” (SEDESOL, 2017, p.1).

En cuanto al objetivo general del Programa, permanece casi igual al de su predecesor, sin embargo en lugar de mencionar que se “contribuirá a la dotación de esquemas de seguridad social para proteger el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza” (SEDESOL, 2017, p.1), sólo se apunta que se “contribuirá al bienestar social y la igualdad” (Secretaría de Bienestar, 2019^a, párr.23), es decir que se deja de mencionar al Programa como una “extensión” de la seguridad social para el cuidado de los menores en el entendido de que la prestación del cuidado no deberá realizarse necesariamente en una Estancia Infantil, lo que se demuestra más adelante en el mismo objetivo, en donde se ha sustituido que los usuarios “madres y padres solos que estudian, trabajan o buscan empleo, acceden a los servicios de cuidado y atención infantil” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.1) por la intención de que “los usuarios cuenten con facilidades para obtener el cuidado y atención infantil” (Secretaría de Bienestar, 2019^b, párr. 32).

Por otro lado, el eliminar la focalización del Programa a la población en situación de pobreza haría pensar que el universo del Programa aumentaría, en cambio, como se anotará más adelante éste disminuyó, además cabe preguntarse por qué motivo se eliminó este criterio, toda vez que uno de los slogans del actual gobierno y que aparece en el Plan Nacional de Desarrollo es el de “por el bien de todos, primero los pobres” (Gobierno de México, 2019^c, p.1). Lo que sí se incluye dentro de los criterios de incorporación es la prioridad a beneficiarios con ciertas características, entre ellos el “rezago social, la pobreza extrema y pertenencia a zonas con alto grado de marginación” (Secretaría de Bienestar, 2019^a, párr. 38).

Es en el mismo sentido que cambia el objetivo específico del nuevo Programa, puesto que se sustituye la “mejora de las condiciones mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil como un esquema de seguridad social” (SEDESOL, 2017, p.1) por la “mejora de las condiciones para acceder y permanecer en el trabajo mediante la entrega de un apoyo económico para el cuidado y atención infantil” (Secretaría de Bienestar, 2019^a, párr.33).

En otro aspecto, el objetivo específico incorpora que va dirigido a madres y padres solos o tutores “que no tienen acceso directo o por parentesco a los sistemas de seguridad social para el cuidado y atención infantil como prestación laboral” (Secretaría de Bienestar, 2019^a, párr.29), lo que hace retomar el enfoque el PEI hacia las personas que no tienen una seguridad social, que mediante la ley les permita acceder al cuidado infantil, con la modificación de que éste ya no pretende ser una ampliación del actual sistema de cuidados que se dirige más hacia la vía institucional, sino que deja abierta la posibilidad del cuidado a la alternativa que la persona a cargo del menor elija, situación que si bien presenta nuevas ventajas, también nuevos retos a considerar.

En cuanto a los cambios en el objetivo general con respecto a las Reglas de Operación para el ejercicio 2020, se tiene que el objetivo general del Programa ya no incluye la frase “contribuir al bienestar social e igualdad” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.1), sino únicamente “mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral y escolar de las madres padres solos o tutores

que buscan empleo trabajan o estudian para que cuenten con facilidades para obtener el cuidado y atención infantil” (Secretaría de Bienestar, 2019b, párr. 33). Modificación que pudo haberse debido a la dificultad para generar indicadores para medir el grado de “contribución del programa al bienestar social e igualdad” (CONEVAL, 2022, p. 3).

Objetivo específico

El objetivo específico del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019, consistió en:

Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral mediante la entrega de un apoyo económico para el cuidado y atención infantil de las niñas y niños a cargo de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian y que no tienen acceso directo por parentesco a los sistemas de seguridad social, en específico al cuidado y atención infantil como prestación laboral (Secretaría de Bienestar, 2019^a, párr. 33)

La modificación, en cuanto al mencionado objetivo específico, consta de que la mejora en las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de la población objetivo ya no se llevará a cabo a partir del “acceso a los servicios de cuidado y atención infantil como un esquema de seguridad social” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.1), sino, mediante el apoyo económico de entrega directa.

En tanto la modificación realizada en las Reglas de Operación 2020 con respecto a las del ejercicio 2019, el objetivo específico ya no incluye "mejorar las condiciones de acceso y permanencia" (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.1) ya que esto ya ha sido añadido al objetivo general, y de igual modo ya no menciona que el apoyo es para el cuidado y atención infantil de las niñas y niños, ni especifica en esta parte que las “madres padres solos o tutores estén buscando empleo, estudien y que no tengan acceso directo por parentesco a los sistemas de seguridad social en específico al cuidado y atención infantil como prestación laboral” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.2), quedando como sigue: “la entrega de un apoyo económico a madres padres solos o tutores que cumplan con los criterios y requisitos de las presentes reglas de operación para el cuidado y atención de las niñas y niños que se encuentren a su cargo” (Secretaría de Bienestar, 2019b, párr. 34).

3.3.3.2 Población objetivo, modalidades y criterios de elegibilidad del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras

Uno de los cambios dentro de los lineamientos del Programa es que ya no se encuentra la indicación de contribuir al Programa de la administración anterior ‘Cruzada contra el hambre’, que tenía por objeto “combatir la desnutrición infantil aguda y mejorar el peso y talla de la niñez” (Presidencia de la República EPN, 2013, párr. 1), probablemente debido a que constituía una de las principales y más representativas estrategias del Gobierno anterior, aunque si se sigue incluyendo dentro de las consideraciones de las Reglas de Operación que todos los programas de subsidios del Ramo 20 deben de incorporar acciones que promuevan entre otras cosas la alimentación nutritiva y de calidad, tal y como es mencionado en el artículo sexto de la Ley General de Desarrollo Social (Cámara de Diputados, 2018a).

Tampoco se menciona ya el uso del ‘Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE)’ que era la herramienta utilizada por la SEDESOL como instrumento para la comparación de la información socioeconómica, ni de los ‘Cuestionarios Únicos de Información Socioeconómica (CUIIS) y Cuestionarios Complementarios (CC)’ que era menester llenar al solicitar el apoyo del PEI; y es que en el actual Gobierno (2019-2024) se precisó que se llevaría a cabo un ‘Censo de Bienestar’ con la intención de recabar información y determinar el padrón de beneficiarios para los Programas Sociales, mismo que se anunció en mayo de 2019 había sido concluido (López, 2019).

Sin embargo no se ha transparentado la información por parte de la Secretaría de Bienestar a cerca de este Censo en lo referente a su objetivo, diseño, lugares y estrategias de levantamiento, periodo, procesamiento de la información y principales resultados (Instituto Nacional de Transparencia, 2019). Y por otro lado en sustitución del CUIIS y el CC se solicita el llenado de una Cédula de Registro o Solicitud de Incorporación a Programas de Desarrollo que si bien recaba información referente a los datos generales del encargado del menor, del infante, del tipo de cuidado infantil al que accede o pretende acceder con el apoyo y la principal actividad que realiza o pretende realizar el solicitante (Secretaría de Bienestar, 2019c); no profundiza a la recabación de información socioeconómica, a menos que esta se lleve a cabo en las visitas domiciliarias que deben de llevar a cabo las Delegaciones de la Secretaría de Bienestar en los Estados, aunque no se especifica que la visita domiciliaria tenga dicho fin.

De la misma forma, se omitió con respecto a las Reglas de Operación del PEI la posibilidad del Programa para implementar acciones dedicadas a la prevención de la violencia y la delincuencia en hogares pertenecientes a los municipios con polígonos de atención de la Política para la Prevención de la Violencia; aunque no se sabe cómo se trabajaba el PEI específicamente en estos sitios, y las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar mencionan como criterio de incorporación la prioridad a personas que se ubiquen en municipios con altos índices de violencia –entre otros criterios-.

En lo respectivo a la población objetivo, ya no se toma en cuenta a la Línea de Bienestar como criterio para el acceso al Programa; permaneciendo por otro lado el criterio de no tener acceso a cuidado y atención infantil, aunque el PEI indicaba que el solicitante únicamente declarase bajo protesta de decir la verdad, que no contaba con servicios a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios, mientras que el Apoyo para el Bienestar solicita como requisito presentar cartas de no afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), situación que puede resultar positiva en cuanto a una focalización más adecuada del Programa.

Otro cambio importante es que el Programa de Apoyo para el Bienestar ya no consideraba en 2019 dos modalidades de población objetivo, quedando fuera del Programa los Servicios de Cuidado y Atención Infantil y modificándose la manera en que se hace llegar el apoyo a la población objetivo, puesto que antes la EI recibía el monto del apoyo, mientras que ahora la recepción se hace directamente por parte del beneficiario por medio de orden de pago, tarjeta bancaria o cualquier otro medio de pago, mismos -medios de pago- que debían de ser entregados por las Delegaciones de la Secretaría también mediante visita domiciliaria.

Así, los criterios de elegibilidad y requisitos para ser acreedor al apoyo cambian en los siguientes puntos: a) se omite como criterio de elegibilidad que “en caso de ser hombre jefe de hogar, éste debe de ser el único responsable del cuidado de las niñas o niños” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017), lo cual podría ser positivo ya que no deja a las mujeres como únicas cuidadoras de los hijos, aunque no queda asentado si esa es la intención pues en los objetivos se sigue hablando de padres solos dentro de la población objetivo, b) se agrega el requisito de “presentar documento que acredite el estado laboral o académico, así como las mencionadas cartas de no afiliación al IMSS e ISSSTE –excepto tratándose de tutores-, mismas que se especifica pueden tramitarse a través del portal de internet respectivo a cada institución” (Secretaría de Bienestar, 2019^a, párr. 42), c) se omite el criterio de contar con un ingreso menor a la Línea de Bienestar y d) se desaparece el requisito de llenar el CUIS y Cuestionario Complementario.

Adicionalmente, se añaden como criterios generales la prioridad a “personas que habiten en municipios indígenas, que se encuentren en condición de pobreza extrema, que habiten en zonas con altos índices de violencia, zonas fronterizas, turísticas y aquellas que generen estrategias integrales de desarrollo” (Secretaría de Bienestar, 2019c).

Para el caso de los municipios indígenas se ha creado ya un catálogo de localidades indígenas con base en el último censo (2010), y se especifica que para “el caso de aquellas madres, padres solos o tutores con niños indígenas a su cargo, su domicilio podrá pertenecer a los municipios A y B de conformidad con la clasificación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas” (Secretaría de Bienestar, 2019c).

Por su parte, el criterio de incluir como prioritarias a las zonas fronterizas responde a que la franja fronteriza norte se considera primordial dentro de este periodo presidencial para las políticas para el desarrollo social y económico así como para

reducir la migración, por lo que también se creó el denominado Programa Zona Libre de la Frontera Norte (Morales, 2019).

Por otro lado, además de las zonas turísticas que en el Plan de Desarrollo refieren principalmente al desarrollo de la zona sureste a partir del megaproyecto del Tren Maya (Gobierno de México, 2019c), no se especifica qué zonas generan estrategias integrales de desarrollo, toda vez que en este periodo se desaparecen las antes denominadas Zonas Económicas Especiales (ZEE) (Muñoz & Martínez, 2019).

Así como los tipos de apoyo han cambiado, también se modificó el monto del mismo, pasando de los 950 pesos mensuales que eran transferidos a la Estancia Infantil a la cantidad de 1,600 pesos bimestrales de entrega directa al encargado del menor, cantidad que asciende a 3,600 pesos bimestrales tratándose de niños con algún tipo de discapacidad. Al igual que en el PEI este monto será entregado a un máximo de 3 niños por hogar en el mismo periodo excepto en el caso de nacimientos múltiples. A su vez, ya no se requiere cumplir con un número de asistencias específico a alguna Estancia Infantil para acceder al apoyo, debido a que se ha diversificado el tipo de cuidados al que se puede acceder.

En lo tocante a los derechos y obligaciones de las personas beneficiarias resaltan: en el caso de los derechos, la disminución del plazo de notificación por escrito por parte de la Secretaría al Beneficiario cuando el niño o niña causará baja por límite de edad, pasando de 40 días previos a ésta, a sólo 15 días, aunque esto pareciera no tener mayor repercusión. Y en el caso de las obligaciones, la de “no hacer uso inadecuado o lucrativo del apoyo que se otorga, así como del medio de cobro por el cual se recibe el apoyo” (Secretaría de Bienestar, 2019c); anotando específicamente esta obligación puesto que me parece que es uno de los puntos más cuestionables del Programa por no contar con ningún tipo de control o medio de comprobación que determine que los recursos se están utilizando para los fines dispuestos, considerando que el PEI fue cambiado precisamente bajo el argumento de que los recursos no estaban siendo utilizados adecuadamente en muchos casos (en ese caso por cuestiones de corrupción).

Por lo que respecta a las instancias participantes se mantenía como instancia responsable la Secretaría (ahora Secretaría de Bienestar) a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, la Dirección General de Políticas Sociales y las Delegaciones de la Secretaría. Sin embargo, en el caso de las instancias ejecutoras ya no se contempló al DIF Nacional quien tenía como una de sus principales tareas la de capacitación, certificación y junto con las delegaciones de la Secretaría de supervisión, si bien permanecen como instancias ejecutoras las Delegaciones de la Secretaría éstas ya no tienen la función de supervisión de las Estancias Infantiles, lo que conduce a preguntarse quién realizará las funciones que otrora correspondían a estas dos instancias para supervisión y capacitación de Estancias Infantiles; por lo que al respecto el Gobierno de México informó que “se trabaja en un esquema de coordinación entre la Secretaría de Salud, el sistema DIF y los gobiernos locales para que las estancias infantiles operen bajo ‘nuevos estándares de máximo cuidado y bienestar para las niñas y niños’ en donde las estancias infantiles” (Gobierno de México, 2019b); que otrora operaran bajo el

esquema de SEDESOL sigan ofreciendo “respaldo a las madres y padres a través de una estrategia nacional que cumplirá cabalmente lo estipulado en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil atendiendo el principio de interés superior de las niñas y los niños” (Gobierno de México, 2019b); a la par, se dio a conocer que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) operaría un “programa para garantizar el cuidado y protección de los Centros de Atención Infantil (CAI), se trata de Programa Integral de Supervisión, Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación, de todos los CAI que forman parte del Registro Nacional, el cual se aprobaría por el Consejo Nacional de Prestaciones de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil” (Gobierno de México, 2019a).

Al respecto, el Programa Integral de Supervisión, Acompañamiento, Monitoreo, y Evaluación del Funcionamiento de los CAI prevé que el SNDIF, realice una supervisión ordinaria cuando menos cada seis meses considerando la totalidad de los CAI inscritos en el Registro Nacional, dicha visita consiste en la verificación de los elementos administrativos de los CAI, el personal con el que operan, las condiciones de las instalaciones y equipamiento; así como, que el desempeño de las actividades para el desarrollo se realice en orden e higiene, promoviendo el desarrollo físico, cognitivo, afectivo y social; con actividades de fomento a la salud, cuidado de la nutrición balanceada y suficiente, el descanso, el juego y el esparcimiento en condiciones de igualdad en un entorno seguro, afectivo y libre de violencia.

Sin embargo, al ya no contemplarse a las Estancias propiamente como parte del Programa, se omite dentro de las consideraciones de las Reglas de Operación del ahora denominado Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras el proceder conforme lo establecido en la Ley General de Salud para la Asistencia Social, el cumplimiento de la Ley General para la Prestación de Servicios de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y su reglamento.

En cuanto a los cambios ocurridos a las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019, con respecto a las reglas de operación del mismo programa para el ejercicio 2020, se tiene que:

Ya no se considera el apoyo retroactivo a beneficiarios correspondiente a los meses de enero y febrero, además de que, por obvias razones, ya no se considera que la anterior modalidad de impulso a servicios de Cuidado infantil reintegrará recursos a la TESOFE.

En las Reglas de operación para el ejercicio 2020 se establece que “las personas interesadas deberán presentar solicitud de incorporación física o mediante los levantamientos de campo que a efecto realice el personal de apoyo de la delegación de los programas para el desarrollo como parte de su proceso de incorporación” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.3).

Además se añade como población prioritaria a la población afroamericana y se establece que el otorgamiento del apoyo “estará sujeto a los espacios que se liberen con motivo de las bajas por edad o por incumplimiento de las Reglas de Operación del Programa y conforme a disponibilidad presupuestal del mismo” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p. 3), lo que implica que para ese año tampoco se previó el incremento de la población beneficiaria del Programa.

En cuanto a los requisitos de afiliación se añade la “carta de identidad emitida por el municipio en sustitución de la identificación oficial vigente, comprobante de domicilio y presentar como documentos probatorios del estado laboral o académico” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p. 3).

De este modo los documentos probatorios aceptados son para cada caso: si está “trabajando, documento expedido por la empresa o patrón, en caso de estar estudiando, constancia de estudios emitida por la institución en la que estudia, y en caso de estar buscando empleo copia de las solicitudes de empleo entregadas” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p. 3).

De igual modo se especificó que la CURP de la niña o niño debe presentarse en original.

Se especificó que las características en cuanto a la priorización de beneficiarios se realizaría de conformidad con el Acuerdo por el que se emiten los lineamientos que regulan las funciones de las delegaciones de programas para el desarrollo, en las que además de las zonas prioritarias y características de priorización ya contenidas en las reglas de operación para el ejercicio 2019 se añaden a las personas afroamericanas.

En cuanto a la mecánica operativa, se especifica que “las personas que al 31 de diciembre de 2019 se encontraban incluidas en el padrón de personas beneficiarias y que cumplieran con los criterios y requisitos establecidos en las Reglas de Operación formarían parte del padrón de personas beneficiarias para el ejercicio 2020” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.6).

Mientras que los tipos y montos de apoyo se mantienen igual que en el ejercicio precedente.

En los mecanismos de entrega del apoyo se anotaron las siguientes especificaciones: qué “las personas beneficiarias cuyos datos fueron verificados y validados por la instancia ejecutora [...] recibirían el apoyo por medio de orden de pago personal e intransferible, tarjeta bancaria, o cualquier otro medio de pago y que los apoyos serían bimestrales” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.6).

Para el caso de los “derechos de las personas beneficiarias” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.4), ya no se contempla el recibir “por parte de la Delegación de la Secretaría de Bienestar aviso por escrito dentro de los quince días hábiles previos a la fecha en la que la niña o niño causaría baja por límite de edad” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.4).

Así mismo, dentro de las obligaciones del beneficiario ya no se encuentra el proporcionar bajo protesta de decir la verdad la información que se le requiera.

Adicionalmente, se añade que:

La visita domiciliaria sería realizada por el personal de apoyo de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, y se preveía que en caso de no localizar en dos ocasiones a la persona mediante la visita domiciliaria se dejaría un citatorio para que el beneficiario se presentara a aclarar su situación y en caso de ser omiso se procedería a su baja en el padrón de personas beneficiarias. (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.7)

Para el ejercicio 2019 “en caso de extravío o pérdida o robo del medio de cobro mediante el cual se recibía el apoyo el beneficiario podía dar aviso personalmente o a través de su representante” (Secretaría de Bienestar, 2019^a, p.4), lo cual ya no se especifica para las Reglas de Operación 2020 en donde únicamente se instruye al beneficiario a “dar aviso a la delegación de programas para el desarrollo o módulo de atención” c.

De manera similar, en caso de suspensión del programa anteriormente se indicaba que el beneficiario debía de acudir a la “delegación o módulo correspondiente con la documentación que acreditara la razón por la que no fue localizado en su domicilio, o bien acreditará con CURP, credencial de elector y acta de nacimiento con la que se aclararía la duplicidad y acreditaría se la persona beneficiaria” (Secretaría de Bienestar, 2019^a, p.7) , mientras que para el ejercicio 2020 únicamente se especifica que “la persona beneficiaria deberá acudir a la Delegación de Programas para el Desarrollo o Módulos de Atención y que de resultar procedente se incorporaría al padrón de beneficiarios nuevamente” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.4). En este caso, el haber retirado el requisito de que tras no haber sido localizado en su domicilio en dos ocasiones el beneficiario debía acudir a la delegación o módulo con documentación que acreditara por qué no fue localizado resulta favorable ya que el beneficiario pudo no haber contado con el documento que demostrara por qué no se encontró en su domicilio en esas dos ocasiones.

De igual modo, anteriormente se mencionaba que “en caso de que la entrega de los apoyos económicos fuera suspendida se detendrían temporalmente los depósitos y la entrega en efectivo y que el personal de la delegación de la Secretaría de Bienestar notificaría bimestralmente mediante un aviso que se fijaría en un lugar visible en la delegación de la secretaría o centro de atención correspondiente el listado de las personas beneficiarias cuyo apoyo económico hubiera sido suspendido y el motivo de la suspensión y que en la aclaración de los casos de resultar favorable para el beneficiario se procedería el pago del bimestre corriente”

(Secretaría de Bienestar, 2019c); manera de proceder que ya no se incluyó en las reglas de operación para el ejercicio 2020, sino que se especificó que, “de identificarse que la persona solicitante causó baja [defunción del menor o que proporcionó información falsa o documentos apócrifos] se daría de baja e implementaría el procedimiento conforme a lo previsto en la Ley Federal de procedimiento administrativo” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.5).

De igual modo, dentro del rubro de instancias participantes, en las Reglas de Operación para el ejercicio 2019 se mencionaba que la instancia responsable del Programa sería la “Secretaría de Bienestar a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano la Dirección General de Políticas Sociales y las Delegaciones de la Secretaría de Bienestar y la Secretaría de Bienestar a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano la instancia facultada para interpretar las Reglas de Operación” (Secretaría de Bienestar, 2019a, p.5); mientras que en las Reglas de Operación 2020, se especificó que las “instancias normativas responsables del Programa serían la Dirección General de Políticas Sociales o Unidad Responsable y el Comité Técnico” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.7), mismas que se encargarían de “interpretar las Reglas de Operación del Programa y proponer la normativa necesaria para la operación del mismo, mientras que la instancia ejecutora sería la Dirección General de Políticas Sociales o Unidad Responsable y correspondería a las Delegaciones de los Programas para el Desarrollo participar en la coordinación e implementación del Programa” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.7).

De igual modo, algunas de las que anteriormente eran responsabilidades de la instancia ejecutora para el ejercicio 2019, como es el caso del mantenimiento del padrón de personas beneficiarias y de la actualización del mismo, pasan a ser funciones de la instancia normativa para el ejercicio 2020 en donde se añade que dicho mantenimiento del padrón deberá ser periódico y “a través de procesos informáticos desarrollados para dicho fin” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.7), además de añadirse funciones a la instancia normativa como las de “realizar los procedimientos para las bajas por defunciones y renuncias, instrumentar los procedimientos administrativos para identificar las CURP inválida identificar posibles duplicidades de datos” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.7).

Se queda como función de las “Delegaciones de Programas para el Desarrollo en coordinación con la Unidad Responsable la promoción del Programa, especificando que se realizará mediante publicación de las Reglas en el Diario Oficial de la Federación y mediante medios digitales e impresos” (Secretaría de Bienestar, 2019b, pp.9-10), aunque ya no se incluyó la especificación de que en la promoción del Programa se darían a conocer “los apoyos que otorga, así como los criterios de elegibilidad y requisitos de acceso de acuerdo a lo establecido en las Reglas de Operación y que la difusión para la entrega del apoyo del Programa se haría mediante el portal de la Secretaría de Bienestar, además de que se llevaría a cabo la entrega de material impreso como dípticos folletos informativos y operativos de levantamiento en campo” (Secretaría de Bienestar, 2019c).

Tampoco se incluye la función de incorporar a los nuevos beneficiarios, sin embargo podría sobreentenderse que dicha función correspondió a la instancia normativa como responsable de realizar “el mantenimiento periódico del padrón aunque la validación de la incorporación de las personas beneficiarias al padrón corresponde a la instancia ejecutora con la colaboración del personal de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo de conformidad con lo descrito en los mecanismos de entrega del apoyo” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.7). Mientras que para la función de atender a la persona beneficiaria, que antes correspondía a la instancia ejecutora, se infiere que dicha acción se llevará a cabo por “la Delegación de Programas para el Desarrollo o Módulo de Atención” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.6)., al ser éstos los que tienen trato directo con las personas beneficiarias, pero valdría la pena que se especificara debidamente desde las Reglas de Operación a qué departamento o unidad corresponde cada acción, puesto que tal como se menciona a partir del institucionalismo normativo, el éxito institucional se mide también por las normas internas que definen a la institución.

De manera similar para el ejercicio 2020 se omitió en las reglas de operación a qué instancia correspondería la coordinación de acciones para el desarrollo del Programa entre “las dependencias de la administración pública municipal, estatal y federal, al igual que la coordinación y supervisión de las actividades necesarias para la operatividad del Programa de acuerdo a las normas legales y reglamentarias” (Secretaría de Bienestar, 2019^a, p.5) cumpliendo con la visión de cercanía hacia el ciudadano, además de especificar a quién corresponde el resguardo de los expedientes de las personas beneficiarias y que tendría a su cargo la confidencialidad, mediante los mecanismos de seguridad física y digital necesarios, omitiendo de igual modo la redacción propuesta por las ROP, 2019 que mencionaba que “los archivos que conformaban los expedientes de las personas beneficiarias podrían integrarse mediante documentos físicos o electrónicos debiéndose garantizar en todo momento su secrecía en términos de la legislación en la materia y que las delegaciones de la Secretaria de Bienestar emitirían de manera electrónica la Secretaría de Desarrollo Social y humano los expedientes de las personas beneficiarias actualizados de manera mensual la información correspondiente” (Secretaría de Bienestar, 2019c). Aunque cabe mencionar que dentro del numeral 6 transparencia se menciona a la Ley General de Protección de Datos Personales.

Por el contrario, también existieron algunas cuestiones que podemos encontrar en las Reglas de Operación para el ejercicio 2020 y que no se mencionaron en el ejercicio 2019, como es el caso de la descripción de los procedimientos mediante los cuales el beneficiario notificaría los avisos correspondientes a la instancia ejecutora, como es el caso de:

Cambio de domicilio de la persona beneficiaria, la modificación en el número de hijas hijos o niñas y niños bajo el cuidado de la persona beneficiaria, cambio de la persona beneficiaria a cargo del cuidado de las niñas y niños inscritos en el Programa, solicitud de rectificación de datos personales,



solicitud de reposición del medio de pago por robo o extravío, aviso de defunción de hija, hijo, niña, niño bajo el cuidado de personas beneficiarias así como el aviso de defunción de la madre padre o tutor (Secretaría de Bienestar, 2019b, pp.6-8)

Así, la especificidad en la manera de proceder en cada una de las mencionada situaciones resulta benéfico, puesto que brindó una mayor claridad a los beneficiarios del Programa sobre los procedimientos que deberían llevar a cabo y requisitos que deberían cumplir en cada caso, así como el conocimiento de a quién deberían notificar o entregar documentación en cada situación.

Si bien en la mecánica operativa establecida en las Reglas de Operación para el ejercicio 2020, se contempla que “la integración del padrón de beneficiarios estará dada por las personas que al 31 de diciembre 2019 se encontraban incluidas en el padrón y que [cumplieran] con los requisitos y criterios establecidos en las reglas de operación” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p. 6), se omite el numeral que en las Reglas de Operación 2019 describía el proceso de incorporación al Programa, en donde se establecía que “las Delegaciones de la Secretaría de Bienestar [serían] los responsables de llevar a cabo el registro estatal de las personas solicitantes que cumplieran con los criterios y requisitos establecidos en las Reglas de Operación” (Secretaría de Bienestar, 2019a, p.6), además de que habría personas beneficiarias que se incorporarán mediante el levantamiento de información realizados en el campo siempre y cuando cumplieran con todos los criterios y requisitos de las Reglas de Operación, por lo que para el ejercicio 2020 no hubo claridad con respecto a si existirían nuevas incorporaciones al Programa.

En cuanto a los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa, se añade para las Reglas de Operación 2020, que “la información correspondiente sería reportada por la Unidad Responsable en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH)” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.10). Cabe mencionar aquí que hubo modificación para la mayoría de los indicadores con respecto a la matriz de indicadores para resultados del ejercicio 2019, aun así para el ejercicio 2020 ningún indicador incluye el bienestar de las niñas y niños beneficiarios del Programa y tampoco queda claro de donde se obtendría la información del indicador “porcentaje de personas beneficiarias que tenían trabajo al momento de ingreso al Programa y mientras permanecen en el Programa logran mantenerse y/o mejoran su posición en un trabajo remunerado” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.14) ya que se desconoce el mecanismo de seguimiento para dichos datos, toda vez que para este periodo sólo se contó con el instrumento de “Solicitud de Incorporación a Programas de Desarrollo” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.32) para la obtención de los datos del beneficiario, situación similar a la del indicador “porcentaje de personas beneficiarias que permaneciendo más de 2 meses en el Programa accedieron a un trabajo remunerado” (Secretaría

de Bienestar, 2019b, p. 13) ya que no queda claro cuál sería el mecanismo de seguimiento de dicha población beneficiaria.

Por otra parte en cuanto a la cuestión de transparencia se añade la especificidad “de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p. 10) la legislación aplicable mencionada en las Reglas de Operación para el ejercicio 2020 en comparación a las Reglas de Operación 2019, además de añadir al listado de dependencias a las cuales se puede acudir para solicitar información pública a la plataforma Nacional de transparencia del INAI así como a la “unidad de transparencia de la secretaría de bienestar, así como para realizar el ejercicio de los derechos de Acceso Rectificación Cancelación y Oposición (ARCO), y la liga de consulta del aviso de privacidad integral, todo ello en cumplimiento de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.10). Con lo que las cuestiones añadidas al tema de transparencia dentro de las reglas de operación resultan favorables toda vez que permiten a los usuarios conocer de manera más específica sus derechos y el manejo de sus datos además de que de utilizarse, algunos de ellos podrían propiciar un instrumento para llevar a cabo una contraloría social más informada.

De igual modo, la actividad de ‘difusión’ que en las Reglas de Operación 2019 se encontraba contenida dentro del numeral de ‘transparencia’ para las Reglas de Operación 2020 se contempla como un numeral independiente en el cual se especifica que “las Delegaciones de Programas para el Desarrollo en coordinación con la Unidad Responsable serán las encargadas de realizar la promoción y difusión del Programa” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.9), lo que representa un avance con respecto a las Reglas de operación 2019, en donde no había claridad en cuanto al desarrollo de dicha función, lo que como se verá más adelante en las auditorías realizadas al Programa, acarreó diversas dificultades que no permitieron llevar a cabo una correcta difusión del Programa, en parte por falta de una organización de funciones correctamente estructurada.

De igual modo resulta pertinente que la perspectiva de género se agregara en las Reglas de Operación 2020 con motivo de:

Contribuir al acceso de las mujeres a los beneficios del Programa en igualdad de condiciones y privilegiando la inclusión de medidas especiales de carácter temporal para solucionar las condiciones inmediatas en la vida de las mujeres y medidas estratégicas que tendieran a la valorización de la posición de las mujeres en la comunidad y modificara los patrones culturales, así como desterrara los estereotipos que ocasionaban discriminación y violencia y

medidas que aceleraran el logro de la igualdad sustantiva para el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y su participación igualitaria en la inclusión productiva en la toma de decisiones y en los procesos de implementación del programa y en general en el logro de los objetivos planteados en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible. (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.11)

Ya que además de incluirse de manera explícita la necesidad de que el Programa aportara a los Objetivos de Desarrollo Sostenible toda vez que el Programa debe alinearse con dichos objetivos, situación que podría propiciarse a través de la contribución del Programa a la igualdad de género; incluía además que el Programa incorporaría la perspectiva de género para la inclusión de medidas estratégicas para valorar la posición de las mujeres en la comunidad y la modificación de patrones culturales que impidan la igualdad sustantiva, lo que seguramente abonaría a las Políticas Públicas Nacionales en materia de igualdad de género, sin embargo corre también el riesgo de quedarse en el papel si no existen las estrategias, su operacionalización y medición que propicien la igualdad de género, y es que no debería de ser una cosa a parte del Programa, puesto que como ya se mencionaba en los diagnósticos se trata de un Programa que atiende en su gran mayoría a mujeres, que trata de propiciar el ingreso al trabajo de las mujeres lo cual debería potenciar su empoderamiento económico o bien de la continuación de sus estudios para propiciar su desarrollo y que además busca de alguna manera solventar un problema público derivado de una tendencia histórica y cultural de la delegación del cuidado de los hijos a las mujeres.

Mientras que en el numeral 11 denominado Enfoque de derechos se añadió para el ejercicio 2020, que para

Generar condiciones para el acceso equitativo en términos de disponibilidad, accesibilidad y calidad en las acciones del Programa, se implementarían mecanismos para el acceso efectivo a la información gubernamental y se aseguraría que el acceso a los apoyos y servicios se diera con base en lo establecido en las reglas sin discriminación. (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.11)

Además de que “en la aplicación del Programa se harían valer los derechos de las personas beneficiarias tomando en consideración los factores de desigualdad que

pusieran en riesgo de vulnerabilidad a personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.11), así dentro de las propias Reglas de Operación ya se había referido a dar prioridad a beneficiarios con características de vulnerabilidad social, aunque la mención precedente pudiera dar pie a la inclusión de otros grupos que también se encontrarán en condiciones de desigualdad o vulnerabilidad; por otro lado, también se reitera que “los apoyos y servicios se darán únicamente con base en lo establecido en las Reglas de Operación” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.11), situación que aunque no tendría que haber necesidad de subrayar, ha ocurrido en diversas ocasiones a lo largo de la operación del Programa, desde el Programa de Estancias Infantiles hasta el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, que se incorporaran y dieran apoyos a beneficiarios que no contaban con los requisitos y/o criterios establecidos por las Reglas de Operación del Programa, debido a la falta de supervisión adecuada por parte de la instancia correspondiente.

En lo tocante a los casos de emergencia y desastre se omitió la especificación de que la Declaratoria de Emergencia o Desastre fuera emitida por la Coordinación Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación o que en su caso por instrucción del titular de la Secretaría se deberían implementar medidas de emergencia, aunque continuo el hecho de que “en caso de existir una declaratoria de emergencia o desastre la secretaría podrá entregar por vez única a la población beneficiaria inmersa en la zona de desastre un mes adicional de apoyo económico”(Secretaría de Bienestar, 2019b, 12).

Y se añadieron las características de los apoyos antes mencionados que serían “recursos entregados a las personas beneficiarias de la ayuda humanitaria a través de medios electrónicos en cheque o en efectivo o cualquier otro medio idóneo que se considerará pertinente por parte de la Subsecretaría” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.12).

Éste debió de haber sido el sustento del caso de incorporación por parte del comité técnico de los beneficiarios afectados por la explosión del ducto de hidrocarburos, sin embargo la instrucción maneja que para ser acreedores a este apoyo de emergencia debieron de haber estado incorporados al programa de manera previa.

3.4 Acciones del Programa (PEI y Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras 2007-2019)

En el presente apartado se incluyen los recursos financieros aplicados al Programa, así como los beneficiarios incorporados al mismo, ambos a lo largo de la operación del Programa, desde su surgimiento e incluyendo el periodo posterior a su modificación. Esto debido a que estas dos variables constituyen dos de los principales medios e indicadores de la operación del Programa y con ellos elementos importantes para el análisis de la operación del mismo.

3.4.1 Ejercicio presupuestal del Programa (PEI y Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras 2007-2019)

La presupuestación es un componente esencial de todo programa, ya que se trata de la previsión del gasto que implicará llevar a cabo dicho programa.

En México se habla de una Estructura Programática del Presupuesto para llevar a cabo los Planes gubernamentales basados en los requerimientos de la población; en la que se plasman los programas y subprogramas; y se definen las acciones y presupuestos que efectúan y son requeridos para que las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal puedan alcanzar sus objetivos y metas de conformidad con el Plan (Vidales Rubí, 2003).

Dentro de la clasificación funcional del gasto público encontramos la correspondiente al Desarrollo Social, que es en donde se ubica el Programa de Estancias Infantiles y ahora el Programa de Apoyo para el Bienestar. Y habiendo mencionado la relevancia del presupuesto para la ejecución de los programas públicos, se rescata aquí el presupuesto histórico destinado al Programa en cuestión a partir del surgimiento del mismo:

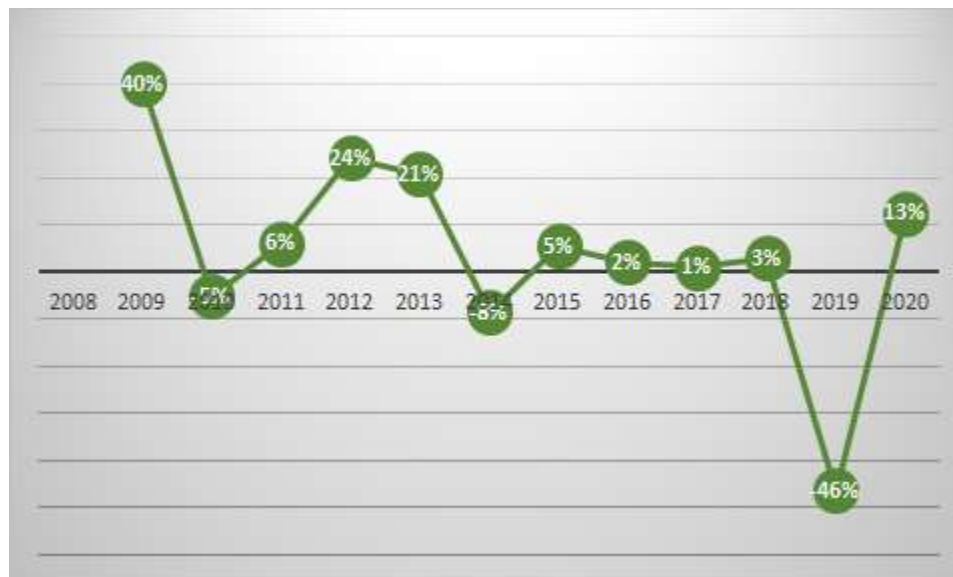
Tabla 1. Presupuesto anual asignado (modificado) para el PEI

Año	Monto en \$	Incremento anual	% de incremento anual
2008	1630733161		
2009	2284824607	654091446	40%
2010	2169144605	-115680002	-5%
2011	2303222704	134078099	6%
2012	2863456269	560233565.1	24%
2013	3462965670	599509400.9	21%
2014	3170937897	-292027773.3	-8%
2015	3344821612	173883714.8	5%
2016	3418952075	74130463.6	2%
2017	3456901894	37949819.3	1%
2018	3556358404	99456509.1	3%
2019	1905417728	-1650940675	-46%
2020	2145640608	240222879.8	13%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2008-2020

Como se observa en la tabla anterior, para casi todos los años se había presentado un incremento en el presupuesto que se asignó al Programa, e incluso la variación que sufrió ante el primer cambio de administración gubernamental no es la más significativa o bien la de mayor cambio; aunque se presentan fluctuaciones para algunos años, esto parece no tener un patrón específico.

Gráfico 1. Porcentaje de incremento presupuestal anual 2008-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2008-2020

Se observan disminuciones en 2010 y 2014, con reducciones del 4 y el 8% respectivamente, mismo que se podrá apreciar en las cifras de beneficiarios si tuvo una repercusión directa en la cantidad de población beneficiada o su incremento anual.

Para el caso de 2019, respectivo al cambio sustantivo que tuvo el Programa, resalta la reducción significativa del presupuesto, misma que como ya se ha mencionado vino dada con la eliminación de la modalidad de Servicios para el cuidado y atención infantil, y que sin embargo coincide, como se constatará más adelante también con una reducción en el número de beneficiarios correspondientes a la modalidad de Apoyo a madres trabajadoras y padres solos.

3.4.2 Beneficiarios atendidos durante la operación del Programa (PEI y Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras 2007-2019)

El presente apartado rescata la población beneficiaria atendida a lo largo de la operación del Programa, desde la creación del Programa de Estancias Infantiles e

incluyendo el tiempo de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras hasta el año 2020, ello debido a que este es el periodo de análisis del presente trabajo de investigación y a la disponibilidad de datos hasta el momento.

Así, los datos históricos sobre la población beneficiaria en la modalidad de ‘apoyo a madres trabajadoras y padres solos permite observar cómo se ha comportado esta variable con el tiempo, los presupuestos asignados y los cambios operados en el Programa.

La razón de que no se considere aquí al cambio histórico en el número de estancias infantiles afiliadas al Programa es que, como ya se ha mencionado, ante los cambios estructurales realizados al Programa en 2019, ya no es posible hacer un punto de comparación posterior a la 4T, pues la modalidad de Impulso a los cuidados y atención infantil desaparece.

Habiendo dicho lo anterior, se muestra a continuación la tabla resumen referente al número de beneficiarios por año.

Tabla 2. Población atendida (madres, padres solos y tutores) por año, en el periodo comprendido entre 2008-2020

Año	No. de beneficiarios	Incremento anual
2008	226119	-
2009	243656	17537
2010	247581	3925
2011	261079	13498
2012	276779	15700
2013	272269	-4510
2014	290175	17906
2015	310652	20477
2016	312330	1678
2017	310968	-1362
2018	290957	-20011
2019	216027	-74930

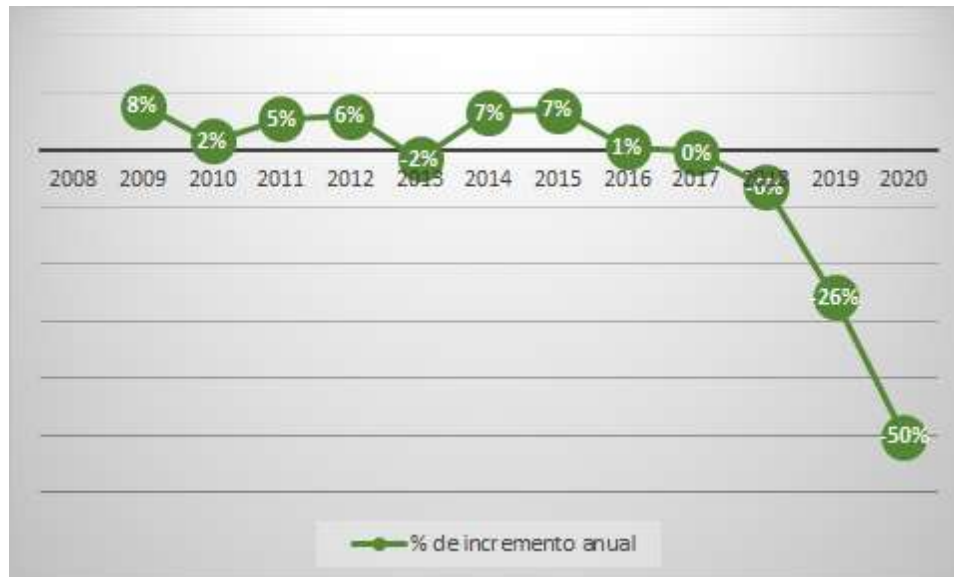
2020	107830*	-108197
------	---------	---------

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Fichas de Monitoreo CONEVAL 2008-2018 y consulta del Padrón Único de Beneficiarios del Gobierno de México.

* Cifra correspondiente al periodo comprendido de septiembre a octubre de 2020

Como se observa en la tabla, el número de beneficiarios atendidos en el PEI mantuvo prácticamente un incremento constante desde el primer año de su operación hasta el año 2016, exceptuando el año 2013 en el cual existió un descenso en el número de beneficiarios atendidos, no correspondiéndose con el decremento presupuestal de 2010 y 2014, aunque pudiese haber sucedido que este último decremento en el presupuesto de 2014 obedeciera a la baja de la cantidad de beneficiarios atendidos.

Gráfico 2. Porcentaje de incremento anual de beneficiarios (madres, padres solos y tutores del Programa (PEI y Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Fichas de Monitoreo CONEVAL 2008-2018 y consulta del Padrón Único de Beneficiarios del Gobierno de México.

Ahora, si se observa el gráfico de porcentaje de incremento anual de beneficiarios, se tiene que pese a que el Programa incrementó el número neto de beneficiarios en el año correspondiente al ejercicio 2010, cuando ya se ha mencionado, ocurrió una disminución presupuestal, si se observa una desaceleración en el porcentaje de incremento anual, que se comienza a recuperar para el año 2011.

De modo contrario, como ya se mencionaba, la disminución presupuestal de 2014 parece no haber afectado a esta modalidad de apoyo, ya que incluso hubo un incremento considerable, con respecto a otros años.

Se observa también que el parteaguas en cuanto a las importantes bajas en el número de “madres, padres solos y tutores” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017,

p.1) de niños pequeños beneficiarios del Programa, corresponde a la modificación del Programa, lo cual deja ver que más allá de haber eliminado “la modalidad de Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil”(Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.33) y con ello afectar directa -y únicamente- a los prestadores de dichos servicios a través de “la operación de Estancias Infantiles” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017), también se afectó en gran medida a la población objetivo, ya que tal decremento no puede obedecer únicamente a las bajas causadas por límite de edad.

En suma, a partir del presente capítulo se constató que existe un amplio marco normativo y de política pública relativo al cuidado infantil, entre los que destacan la “Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011, p.1) y su respectivo “Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011, 3); además del Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2020-2024 (SNDIF, 2020, p.1); la “Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia” (Secretaría de Gobernación, 2020^a, p.1); y el “Programa Integral de Supervisión y Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación de los Centros de Atención Infantil” (Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención Cuidado y Desarrollo Infantil, 2019, p.1).

Y es a raíz de los anteriores que también se han realizado diagnósticos en torno a la problemática relacionada con el desarrollo, cuidado y atención de la primera infancia, entre las que destacan las siguientes consideraciones:

El “Programa Nacional para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil” (SNDIF, 2020, p.1), publicado en diciembre de 2020 reconoció que existe gran cantidad de centros de iniciativa privada que no se encuentran ubicados registrados y se desconoce el tipo de regulación y supervisión que tienen, lo anterior podría tener varias implicaciones, en primer lugar la posibilidad de que durante la “operación del Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras” (SEDESOL, 2017, p.1) no se tuviera la totalidad del registro de las estancias infantiles afiliadas al Programa, toda vez que el Sistema Nacional de Guarderías fue creado desde el año 2007, en segundo lugar que al momento no se cuente con un Registro Nacional de Estancias Infantiles confiable, lo que a su vez implica que el Sistema Nacional DIF, no pueda llevar a cabo la supervisión acompañamiento monitoreo y evaluación de la totalidad de los centros de atención “infantil de conformidad con lo dispuesto en” (CNDH, 2014, p.5) el Programa Integral de Supervisión, Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación de los CAI, lo cual incluye a los “Centros de Atención Infantil” (Poder Legislativo del Estado de Campeche, 2020, p.1) a los que acuden los beneficiarios del “Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.1) que así lo decidan.

Adicionalmente, mientras no exista dicho registro completo y actualizado no se podrá llevar a cabo los instrumentos programáticos contemplados en la “Estrategia de Atención a la Primera Infancia” (Secretaría de Gobernación, 2020^a, p.1) relativos

a un Sistema de Seguimiento Nominal que consiste en el seguimiento a las atenciones que se han prestado a cada niño, a la supervisión y evaluación de los servicios recibidos en los distintos sectores, ni al mapeo georreferenciado de los servicios para la primera infancia, acotando en este último como que de llevarse a cabo dicho mapeo pudiera auxiliar “a las madres trabajadoras padres solos y tutores” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.1) a tomar una decisión sobre el centro de atención infantil al que pudieran acudir sus hijos tal y como se hizo en el programa Chile crece contigo.

Así la actualización del Registro Nacional de Estancias Infantiles resulta también el primer paso para determinar otras cuestiones como el número de centros de atención infantil existentes su modalidad, el perfil de capacitación y preparación del “personal que labora en” (SNDIF, 2020, párr.23) dichos centros de atención infantil, el número de niños atendidos y cuántos de ellos pertenecen al “Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.1) para que con ello se pueda constatar el “bienestar de las niñas y niños” (CONEVAL, 2020, p.1) que se establece a partir del Programa.

Por otro lado, se identificó la necesidad de acciones interinstitucionales e intergubernamentales que permitieran identificar a la autoridad que otorga los permisos para la apertura, además de instancias encargadas de la vigilancia y funcionamiento de los “centros de atención infantil” (SNDIF, 2020, párr.13) debido a que esto varía en cada entidad federativa con lo que se proponía un marco jurídico actualizado que señalará la ruta para la apertura operación y “mecanismos de evaluación monitoreo y” (Contexto Colima, 2015, párr.4) supervisión de los centros de atención infantil.

Lo antes mencionado, se atendió de manera parcial a través del ‘Programa Integral de Supervisión, Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación de los Centros de Atención Infantil’ y la “Ley General de Prestación de Servicios para la Atención Cuidado y Desarrollo Integral Infantil” (Cámara de Diputados, 2019, p.1), puesto que éstos mecanismos especifican los requerimientos mínimos con los que debe de contar un centro de atención infantil a pesar de sus diferencias normativas y operativas relativas a cada modalidad y estableciendo al Sistema Nacional DIF como encargado de la supervisión y monitoreo de dichos espacios.

Sin embargo, en ellos no se atiende lo relativo a la apertura y adicionalmente se establece que cada entidad federativa deberá contar con un directorio que establezca los datos de contacto de las diferentes áreas gubernamentales para que él pueda turnar las notificaciones correspondientes dentro de su ámbito de competencia previendo la comunicación constante con las autoridades competentes a las que se les haya hecho de conocimiento alguna irregularidad para su seguimiento (Secretaría de Salud, 2014).

Por lo que tal como se aprecia la apertura supervisión monitoreo seguimiento y evaluación “de los centros de atención infantil” (SNDIF, 2020, párr.13) requerirá adecuada y constante interacción entre muy diversos actores “de la administración pública” (Sotomayor Avilés, 2020, p.5) en los distintos niveles; que tendrán que superar un diagnóstico establecido en la “Estrategia Nacional de Atención a la

Primera Infancia” (Secretaría de Gobernación, 2020^a, p.1) que declara la fragmentación ilimitada coordinación en “la administración pública federal” (Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal, 2018, p.3) y otros órdenes de gobierno y poderes del estado, las capacidades técnicas y del factor humano en “la administración pública y órdenes de gobierno” (Presidencia de la República, 2022, párr. 58) para la atención a la primera infancia además de la precariedad de sistemas de información que coadyuvan a la atención de la primera infancia.

A lo anterior se añade que, si bien durante la “operación del Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras” (SEDESOL, 2017, p.1) se trató un incremento sostenido de apoyo hacia “los servicios de cuidado y atención infantil” (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2020, p.1) que fueron desde los \$35,000 al inicio del programa hasta los \$70,000 previstos para la operación y adecuaciones de las Estancias, que garantizaran las condiciones de las instalaciones y de equipamiento adecuadas, habrá que ver si las estancias o centros de atención infantil logran cubrir por su cuenta los gastos requeridos para la adecuada provisión del servicio de conformidad con las leyes y normas para la “prestación de servicios para la atención cuidado y desarrollo integral infantil” (SNDIF, 2020, p.1), esperando que ésta no sea la causa ya sea para el cierre de estancias o para el incremento de precios al usuario.

Aunque cabe decir que el “Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras” (SEDESOL, 2017, p.1), a partir del año 2013 dejó de diferenciar en las Reglas de Operación el monto que se brindaría a cada estancia de conformidad con si la estancia ya existía o se trataba de una estancia de nueva creación, sin especificar cómo determinaba el monto del apoyo a otorgar.

En otro de sus objetivos la “Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia” (Secretaría de Gobernación, 2020^a, p.1) busca que en materia de Educación se fortalezca la “cobertura y calidad de los servicios públicos sociales y privados de la educación inicial en todas las modalidades” (Secretaría de Gobernación, 2020^a, p.13), sin embargo se desconoce de qué manera se logrará dicho objetivo debido a que en lo concerniente a la modalidad privada ya no existe ningún incentivo o subsidio gubernamental que colabore con la ampliación de la cobertura de dicho sector.

En contraposición se declara que, derivado del cambio en la “operación del Programa de Estancias Infantiles” (SEDESOL, 2017, p.1) -ahora “Programa de Apoyo al Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.1)- se asistió al cierre de estancias. De igual modo el propio diagnóstico del “Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.1), menciona que el 78% de las Estancias Infantiles se encontraban en municipios de baja o muy baja marginación, situación que no cambiará, toda vez que la oferta del servicio de estancias infantiles no cambiará raíz de la operación del Programa.

De manera similar, si ya en el “Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras” (SEDESOL, 2017, p.1) existía duda de si las madres trabajadoras padres solos y tutores que por sus ingresos se encontrarán “por debajo de la línea

de bienestar” (SEDESOL, 2017, p.1), podían realmente acceder a Estancias Infantiles mediante el apoyo que durante la operación de dicho programa paso de \$700 a \$950 por niño; ahora que el “Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.1) ha reducido el monto otorgado a \$1600 bimestrales, lo que equivale a \$800 mensuales, difícilmente la población prioritaria, debido a su “condición de marginación” (Pascua Purón, 2019, p.260), alto rezago social “y pobreza” (Pascua Purón, 2019, p.260) extrema podrán acceder al servicio.

Lo antes dicho, debido a que para el año 2019, de acuerdo a un estudio realizado por la “Procuraduría Federal del Consumidor” (Senado de la República, 2021^a, p.1) el 72.3% de las estancias infantiles privadas que atienden a menores de 2 años cobran un monto que va desde los \$1001 a los \$2000, mientras que el 22.8% cobran de \$2000 a \$3500, monto similares al de las estancias infantiles que atienden a niños de 2 años en adelante, adicionalmente el 52% de las estancias cobra algún monto por concepto de inscripción que en el 36% de ellas va de 1001 a \$2500 en el 25.4% de 100 a 500 y en el 20.1% de 501 a 1000, la mayoría de ellas (37%) cobra el monto de la inscripción de manera anual según calendario, a estos costos se añadirían los concernientes a tiempo extra y aquellos por motivo de comidas en los casos en los que no se incluya dicho servicio (PROFECO, 2019).

Mencionado lo anterior, queda en duda si el monto proporcionado como “apoyo a las madres trabajadoras padres solos y tutores” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.1) permite a estos realmente hacer una elección en cuanto a la modalidad de atención que prefieran para sus hijos tal y como lo mencionan “las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.1) o más bien se trata de la falta de opciones ya que según el “diagnóstico del [propio] Programa de Apoyo para el Bienestar” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.47) menciona que sólo el 39% de las personas que no usan los servicios de guardería es porque no los necesitan, y quede el 16% que representan los niños que son cuidados en una guardería sólo el 24% es atendido en una guardería privada mientras el 76% lo hace en una pública (Secretaría de Bienestar, 2018).

Bajo dicho contexto, termina sucediendo la problemática de la modalidad de financiamiento gubernamental para el cuidado infantil correspondiente al financiamiento de la demanda, prevista por la organización Internacional del trabajo, y ya mencionada a lo largo del capítulo que consta de la insuficiencia de los montos para pagar servicios de calidad; y cabe mencionar que si bien la misma Organización Internacional del Trabajo prevé como problemática del financiamiento de la oferta la exclusión a los más necesitados, no se logra ver si el “Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras” (Secretaría de Bienestar, 2019^a, p.1) logra diluir la mencionada exclusión hacia la población más necesitada.

Contraviniendo de la misma manera el diagnóstico del PROIGUALDAD, en donde las mujeres identificaron insuficiencia “de servicios” (ONU Mujeres, 2018, p.5) accesibles para atender “las necesidades de cuidado” (ONU Mujeres, 2018, p.5)

además de la línea estratégica del mismo PROIGUALDAD, respectiva a ampliarla seguridad y protección social de mujeres con mayores desventajas.

En cuanto a la variación de los criterios para delimitar “a la población objetivo” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.2), existen desde el “Programa de Estancias Infantiles” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.1) criterios de los cuales se desconoce el sustento metodológico que determinó su establecimiento, por ejemplo, en la primera versión del Programa se esperaba a apoyar a hogares con jefatura femenina y con niños de 1 a 6 años de edad además de hogares en pobreza, a pesar de ello para 2008 podían participar en el programa hogares hasta con 6 salarios mínimos aunque con apoyos diferenciados.

En tanto, en la última operación el “Programa como Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras” (SEDESOL, 2017, p.1) se determinó focalizar a la población objetivo a partir de la línea de bienestar, criterio que resultaba más congruente en tanto que la línea de bienestar es un indicador ya reconocido sobre la capacidad económica de los hogares, sin embargo para las “reglas de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.5) se eliminó dicho criterio, ampliando potencialmente la anterior focalización del Programa.

Cómo se mencionó a lo largo del capítulo, los criterios de prioridad para la elección de la “población objetivo del Programa” (CONEVAL, 2013, p.1) son las “personas que habitan en municipios indígenas, de alto rezago social, pobreza extrema y zonas con altos grados de marginación, altos índices de violencia, zonas fronterizas, zonas turísticas y aquellas que generen estrategias integrales de desarrollo además de la población afro-mexicana” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.3), sin embargo en los anexos del Programa únicamente se incluye cuáles son los municipios pertenecientes a la clasificación a y b de acuerdo al “Instituto Nacional de Pueblos Indígenas” (Gobierno de México, 2022, párr. 1) sin delimitar las demás zonas de atención prioritaria en las “Reglas de Operación del Programa” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.1), aunque mediante la investigación realizada para el presente documento se encontró que la franja frontera norte se refiere a la zona fronteriza y las zonas turísticas refieren a las zonas del suroeste en donde se prevé el proyecto del tren maya representativo de la presente administración gubernamental, no se pudo determinar cuáles eran las zonas estratégicas integrales de desarrollo toda vez que las antes denominadas Zonas Económicas Especiales dejaron de tener vigencia (SEGOB, 2019).

Con base en lo anterior, se requerirá que además de que se delimite a qué corresponde cada criterio de prioridad se cuente con un sistema informático adecuado que sea capaz de clasificar dentro de cada criterio la información proporcionada por el beneficiario a partir de la Solicitud de Incorporación o también denominada Cédula de registro, en donde se requisita el Estado, la región el municipio y la localidad a la que pertenece el beneficiario.

Puesto que tras la eliminación del SIFODE, que era la herramienta de SEDESOL para la comparación de la información socioeconómica, además de la eliminación de los Cuestionarios Únicos de Información Socioeconómica y los Cuestionarios

Complementarios, y considerando que la nueva Solicitud de Incorporación no requiere el llenado de datos específicos en cuanto a la condición socioeconómica, más allá del recuadro relativo al tipo de alimentos que consume el menor durante el día, el lugar o zona de residencia fungirá como el único criterio al momento de la incorporación para determinar si “la población [potencial se encuentra] en condición de pobreza” (Lira Montes, 2017, p.35) o marginación.

De manera similar se prevé el llenado de las Cédulas de visitas domiciliarias, cuyo llenado pretende según las “Reglas de Operación del Programa” (Secretaría de Bienestar, 2019^a, p.1) salvaguardar el interés superior del menor al tratarse del formato a llenar a partir de la visita domiciliaria “que permitirá conocer la realidad y necesidades de los beneficiarios” (Secretaría de Bienestar, 2019b, p.12), en ella se incluyen cuestiones como los relativos al cuidado y atenciones de la niña o niño (lugar en que recibe los cuidados, quién realiza la preparación de alimentos, cuántos alimentos consume en la estancia infantil en caso de acudir, etc.) características de la vivienda (en la cual resalta la pregunta número 10 relativa al sexo de la persona con la que duerme el niño en caso de compartir cama), cuestiones de salud del menor (talla peso vacunas enfermedades y discapacidad), número de comidas que recibe al día tipos de alimentos que consumen incluyendo horarios y persona que prepara los alimentos, cuestiones de desarrollo (psicomotriz de lenguaje socio afectivo y cognitivo) dependiendo de la edad del menor, cuestiones para las que se ocupa el apoyo económico brindado por la secretaría de bienestar y observaciones del encuestador relativos a si el niño o niña estuvo presente en la entrevista y si presentaba moretones y raspaduras además de si tenía un aspecto aseado (Secretaría de Bienestar, 2019c).

Sin embargo el mismo Programa menciona que las visitas de seguimiento se harán de manera aleatoria y comprenderán al 10% (Secretaría de Bienestar, 2019c) “del total de padrón de beneficiarios de ambas modalidades” (Secretaría de Bienestar, 2019c, p.6), lo cual acarrea diversos cuestionamientos en primer lugar está el de establecer cómo se ha determinado que la visita se lleve a cabo al menos en el 10% del total del padrón es decir mediante qué metodología se estableció que dicho 10% podría constituir una muestra representativa del total de beneficiarios.

El segundo cuestionamiento es que sucede con la salvaguarda e interés superior de Los menores en el otro 90% de niños al que no se les está llevando a cabo el seguimiento, ya que incluso si se toma en cuenta que se prevé mediante instituciones o mecanismos externos al programa continuar con la supervisión de las estancias infantiles aún quedarían fuera aquellos menores cuyo cuidado es prestado mediante otros medios, e incluso en cuanto a los niños que asisten a Estancias Infantiles ya no se requiere un mínimo de asistencias, lo cual podría ser desfavorable para su seguimiento.

Y el tercer cuestionamiento tiene que ver con el seguimiento, que si se ha establecido que las visitas sean aleatorias no se podrá llevar a cabo el seguimiento de los mismos niños o niñas beneficiarios a los que ya se ha hecho un primer levantamiento mediante la cédula de seguimiento lo cual impediría analizar datos que tuvieran que ver por ejemplo con la evolución de su desarrollo y alimentación



Además del impacto que ha tenido el programa en dichas cuestiones, Pero por otro lado si se realizará el seguimiento únicamente a ese 10% de menores de manera constante como ya se ha mencionado se está dejando fuera al resto de la población beneficiaria.

Por último dentro de esta cuestión cabe señalar que la “Matriz de Indicadores de resultados” (CONEVAL, 2016, p.1) no incluye en ningún rubro, objetivo indicador las cuestiones presentadas en la Cédula de Seguimiento Respectivas al Bienestar de los Niños y Niñas Beneficiarios del Programa.

Aquí cabe acotar nuevamente las consideraciones de la Organización Internacional del Trabajo relativas a los problemas generados a partir del financiamiento de la demanda mediante programas de financiamiento gubernamental para el cuidado infantil, es decir los problemas generados a partir de la ayuda directa a los beneficiarios para el cuidado infantil en donde se menciona que dicho apoyo directo puede significar incentivos al cuidado del menor por parte de la misma familia o personas no capacitadas así como el uso irresponsable de los recursos (Secretaría de Bienestar, 2018).

Al respecto el Programa señala en las Reglas de Operación que es obligación de los beneficiarios “no hacer uso inadecuado o lucrativo del apoyo” (Secretaría de Bienestar, 2019c, p.7), sin embargo queda en duda la manera de comprobarlo ya que si bien tanto la solicitud de incorporación como la cédula de seguimiento comprenden preguntas relativas al lugar y persona que lleva a cabo los cuidados del menor, esta depende de la veracidad de los datos que asiente el beneficiario, ya que no se prevé otro modo de verificación.

Corriendo de igual modo el riesgo de que la población beneficiaria, en su mayoría mujeres, reciban el apoyo pero no se vean alentadas a acceder al mercado laboral o escolar con lo que no se estaría cumpliendo el objetivo general del Programa.

Finalmente, preocupa que derivado de los cambios estructurales al Programa hayan surgido recomendaciones de instituciones como la “Comisión Nacional de Derechos Humanos” (CNDH, 2018) en cuanto al recorte presupuestal y la posibilidad de restringir el derecho a la educación y estimulación temprana de los menores; el CONEVAL que declaró que la transferencia directa del apoyo a madres padres o tutores en lugar de la reintegración del presupuesto no constituía una solución y el llamado de la “Organización de las naciones Unidas para garantizar la protección social de mujeres y niñas en México” (ONU Mujeres, 2019, párr. 3) a lo que se añadió que la considerable baja presupuestal acarrió consigo una baja significativa en la población beneficiaria -madres padres solos y tutores con niños pequeños- (Badillo, 2019).

CAPÍTULO 4. Efectos de la política y su evaluación: La Auditoría Superior de la Federación en las evaluaciones del Programa de Estancias Infantiles y el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras

El presente capítulo tiene como propósito abonar al objetivo del trabajo, en tanto aporta elementos para determinar, a partir de las diferentes fases del proceso de política pública, de qué manera se ha llevado a cabo dicho proceso en sus diferentes aspectos a partir de la información que la Auditoría Superior de la Federación ha obtenido de las revisiones realizadas al Programa, tomando en cuenta el Programa desde años relativamente recientes -puesto que Auditorías previas pueden haber quedado sin validez y/o estar contenidas las observaciones dentro de las aquí abarcadas- pero suficientes para poder realizar el seguimiento del Programa a lo largo de sus principales cambios, tal y como se ha venido realizando a partir del capítulo tercero; para poder ubicar fortalezas y áreas de oportunidad que contribuyan a la mejora del Programa, de modo que se ubiquen los principales nodos en el Proceso de Política Pública que han mermado en el cumplimiento de sus objetivos y en general en la solución del problema público identificado.

Por esta razón, la organización del apartado está distribuida de la siguiente manera: se ubican las Auditorías realizadas al Programa en orden cronológico correspondiente, y dentro de cada una de estas se ordenan los resultados que se consideraron pertinentes para este análisis conforme al orden del Proceso de Políticas Públicas abordado en el capítulo primero, con base al esquema de Proceso de Política Pública de Patterson, Davison y Ripley (1985); a fin de tener una visión más clara de cómo cada parte del Proceso va afectando la forma en que se construye “el siguiente paso”, no sin antes acotar que para el presente documento se toma en cuenta la perspectiva de que el Proceso de Políticas Públicas constituye en realidad un ciclo en el cual no necesariamente se lleva a cabo una serie de pasos de manera inexcusablemente ordenados, y que incluso existen relaciones tan amalgamadas entre cada una de las fases que en ocasiones resulta posible ubicar ciertas variables en más de una parte del proceso, por ejemplo, la existencia de un indicador puede pertenecer a la fase de metas de la política dentro de sus propuestas, pero al irse implementando la política este indicador toma significado a través de la abstracción de los acciones del programa o política en números concretos, y más adelante podrá analizarse como un nivel de cumplimiento en relación a los Fines de la Política para finalmente convertirse en la base de la medición de los efectos de la política y con ello de la evaluación de los mismos para determinar, si se sigue la corriente racionalista, la pertinencia de los cambios, adecuaciones y en general la toma de decisiones sobre el futuro de la política.

Por lo anterior, se retoma aquí el orden del Proceso de Política Pública propuesto por Patterson, Davidson y Ripley (1985), marcados con numerales romanos, a modo

de guía para el lector, al dar seguimiento a las fases del Proceso de Política Pública dentro de las diferentes auditorías:

- I. Agenda de Gobierno
- II. Formulación y legitimación de la Política/Programa
- III. Las proposiciones de la Política/Programa (fines, metas y medios de ejecución)
- IV. Implementación de la Política/Programa
- V. Fines de la Política
- VI. Efectos de la Política/Programa
- VII. Evaluación de los efectos

Cabe, de igual modo, señalar que no en todas las Auditorías realizadas se pueden encontrar la totalidad de las fases del Proceso de Política Pública, la razón de ello radica en que las diferentes Auditorías tuvieron como finalidad revisar o evaluar distintas áreas entre las que se encuentran el desempeño y los niveles de cumplimiento del Programa y para ello utilizaron en cada caso los elementos e indicadores que determinaron convenientes.

Siendo que en este trabajo de investigación se abona -debido al enfoque bajo el que se determinó realizar el análisis- la clasificación de los diferentes aspectos revisados por las Auditorías conforme al Proceso de Política Pública, es que se han ordenado y clasificado los elementos e indicadores brindados mediante las Auditorías de conformidad con los componentes en éstas contenidos, pero que no siempre incluyen elementos de todas y cada una de las fases del Proceso de Política Pública.

Es preciso señalar que los criterios de clasificación de los elementos de las Auditorías, dentro de cada etapa del Proceso de Política pública obedecieron a las características señaladas en el Marco Teórico correspondiente al capítulo primero, esto es:

I. Agenda de Gobierno. Para considerarse un apartado dentro de la agenda de gobierno, éste debe de contener las decisiones que anteceden al programa y que son fundamentales para que el tema del que éste trata se posicionara dentro del conjunto de prioridades gubernamentales para la actuación.

En esta fase generalmente se incluyen actores públicos (sociedad civil, grupos organizados, gobierno, organizaciones internacionales, comunidad científica, etc.) que presentan un conjunto de problemas, demandas, cuestiones o asuntos que por su importancia logran considerarse como un tema para la actuación y asignación de recursos por parte del gobierno.

II. Formulación y legitimación de la Política/Programa. Dentro de esta etapa encontramos la definición causal de la influencia de los actores, esto es lo que podríamos encontrar en un diagnóstico de Programa, en donde se determinan las causas que originan el problema público en cuestión y con ello los actores que causan, originan y/o se ven afectados por el problema (generalmente mediante una MML); pues ello permitirá formular los medios más adecuados para disminuir dicho problema.

III. Las proposiciones del Programa (fines, metas y medios de efectuación). Se incluyen dentro de esta etapa; de acuerdo a lo revisado en el Capítulo uno, y citando a Subirats (2008); una organización de actuación político-administrativa del Programa, en donde se seleccionan los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver o atenuar el problema. En otras palabras, encontramos como parte de la formulación, las Reglas de Operación, pues son éstas las delimitan de manera normativa la actuación de los actores involucrados a llevarse a cabo, para a continuación (en la etapa siguiente) poner en marcha el Programa o Política.

IV. Implementación del Programa. En la implementación se ponen en marcha las medidas de un Programa, es en donde se ejecuta la política o programa, se da la interacción entre los actores administrativos y la población objetivo, en suma, es aquí en donde las proposiciones del programa se aplican en la realidad e incluso de ser necesario se adapta.

V. Fines del Programa. Se contemplaron dentro de esta etapa los objetivos del Programa y su seguimiento, además del establecimiento de metas y avances cuantificables.

VI. Efectos del Programa. Dentro de esta fase se consideran los cambios que ha tenido el problema público a resolver (o disminuir) como efecto de la implementación del Programa.

VII. Evaluación de los efectos. Dentro de esta etapa se consideró la valoración que se hace sobre el impacto del Programa para el bien público y/o disminución del problema a atender, ello a partir de un proceso de análisis de cumplimiento de “objetivos, metas e indicadores” (Presidencia de la República, 2017, párr. 8); y que determinan la actuación futura del Programa, ya sea para su continuidad, adecuación, modificación o terminación.

Una vez especificado lo anterior, y precisada la disposición en la que se encuentra el análisis de las diferentes auditorías que constituyen los apartados del 4.1 al 4.5, se encuentra el subcapítulo 4.6 que corresponde a dos tablas en las que se reúne información correspondiente al análisis de los capítulos 3 y 4, en donde se cohesionan una serie de fortalezas y oportunidades de mejora o desaciertos, clasificados de conformidad con el periodo al que pertenecen, es decir, al Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras (2007-2018) o al Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras (2019).

4.1 Auditorías de 2014 y 2016, realizadas al Programa de Estancias Infantiles

IV. Implementación del Programa

En el ejercicio 2014 y 2016 se llevaron a cabo por el Órgano de Fiscalización Superior de la Federación dos auditorías al Programa de Estancias Infantiles para

Apoyar a Madres Trabajadoras en las que se determinaron observaciones tales como:

Pagos indebidos a estancias infantiles que no se incorporaron al Programa e iniciaron operaciones, estancias infantiles que no cumplieron con los criterios y requisitos establecidos en las Reglas de Operación, que no acreditaron la aplicación de los recursos de los apoyos de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil, deficiencias en la operación y seguimiento de los recursos del Programa, no se contó con la documentación justificativa y comprobatoria de erogaciones efectuadas por la unidad responsables del Programa, además no acreditaron que las estancias infantiles suscribieron los convenios de concertación ni que los beneficiarios destinarán los subsidios para fines establecidos en las Reglas de Operación. (Auditoría Superior de la Federación, 2018^a, p.3)

Tal como se puede apreciar en las Auditorías correspondientes a 2014 y 2016 casi la totalidad de las omisiones tuvieron lugar dentro de la fase implementación de la política, fundamentalmente en lo relativo a la aplicación y supervisión de procesos administrativos.

4.2 Auditoría de evaluación de desempeño 2017, realizada al Programa de Estancias Infantiles

“El 15 de junio de 2018 se concluyó la auditoría del Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras que comprendió el análisis del período 2013-2016, al igual que el análisis de los resultados de 2017” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.26).

II. Formulación del Programa

En cuanto al análisis del diseño, en el árbol de problema “se identificó a las madres y padres solos en hogares vulnerables como el problema, lo cual difiere de la población objetivo del programa definido en sus reglas de operación” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.5).

De igual modo, no se mencionó “la magnitud de la población que era parte del problema público, pues se excluía a los tutores, quienes también podían ser

beneficiarios y a la población potencial de la entonces modalidad ‘impulso a los servicios de cuidado y atención infantil’” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.5).

Además, en “el diseño metodológico del programa, no cuantificó con precisión a la población potencial y objetivo” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.6).

La formulación del Programa constituye la primera parte dentro del proceso de Política Pública y es aquí donde se establecen los cursos de acción que hay que tomar, a partir de la estructuración clara del problema público que se presume como el causante de alguna situación adversa a atender, una vez que se ha realizado un diagnóstico sobre dicho problema y que se tiene claridad en cuanto a las causas que lo ocasionan, desde un punto de vista racional de la Política Pública, se busca “atacar” dichas causas, y es a su vez a partir de estas causas que se puede establecer el tipo de política pública a realizar y los cursos de acción a seguir.

Lo anterior involucra que se dimensionen a la población objetivo de la Política Pública o Programa, a partir de identificar la cantidad de personas que se cree son parte del problema público, y se porque los afecta o porque esta misma población es quien lo causa.

En el caso concreto del Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras se asumió que la población ‘afectada’ (beneficiarios finales) eran las “madres, padres solos y tutores que” (SEDESOL, 2017, p.2) no podían acceder al empleo o a la preparación educativa y que la causa de dicha situación era principalmente el tiempo destinado a los cuidados de los hijos pequeños de esta población, con lo que se asumió que liberando a la población objetivo de dicho tiempo podría incrementarse el acceso al trabajo y a la educación de los padres, se observó entonces que los principales afectados por el problema eran las mujeres, pues se esperaba de ellas el cuidado infantil, adicionalmente aquellos padres que por alguna razón habrían quedado sin la figura femenina para hacerse cargo del cuidado, además de los tutores.

Por lo anterior, el diagnóstico y consecuente establecimiento de la población objetivo debería incluir al total de dicha población, incluyendo también a los tutores y padres solos, puesto que sin estas dos “figuras” la cuantificación de la población a atender no se encontraría completa, sin embargo, justamente esta situación se ha mantenido a lo largo de la operación del Programa, pues como se verá en auditorías posteriores, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo contempla información con respecto a mujeres en edad laboral con hijos pequeños y sin acceso a seguridad social, sin embargo no hay un desglose específico que brinde información con respecto a los padres solos con iguales características, con lo que los expertos en la formulación del Programa tendrían que valorar qué tan representativa es esta población, en el sentido de determinar el sesgo en la cuantificación de la población objetivo que puede ocasionar para valorar si es requerido pese a los costes generar dicha información o bien si puede ésta ser calculada por algún otro método de aproximación o muestreo, de modo que no afecte en pasos posteriores el establecimiento de metas y presupuestos.

Por otro lado, se hace referencia a que la población identificada dentro del árbol de problema correspondía a madres, padres solos y tutores pertenecientes a hogares vulnerables, con lo cual puede cambiar por completo el establecimiento de la población objetivo, pues este supuesto no sólo implica una teoría adicional dentro del planteamiento del problema que deja ver que la población con mayor nivel adquisitivo puede sustituir “los servicios de cuidado y atención infantil” (SEDESOL, 2017, p.2) brindados por un “esquema de seguridad social” (SEDESOL, 2017, p.3), por aquellos brindados por la iniciativa privada y de manera particular en general.

Sino que también sirve a la focalización de recursos dentro de la política social, a pesar de ello, como ya hemos visto en el capítulo anterior, constituye un elemento de cambio constante a lo largo de la operación del Programa, que sin embargo debió aparecer como elemento necesario tanto para enunciar a “la población objetivo en las Reglas de Operación” (ASF, 2017, p.3), como incluirse como variable ‘filtro’ a la hora de establecer la magnitud de dicha población.

III. Propositiones del Programa (fines, metas y medios de efectucción)

“No se establecieron las estrategias para contribuir a los objetivos de la política nacional definida en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención Cuidado y Desarrollo Integral Infantil” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.6), la cual, como ya se mencionó en el capítulo anterior, abarca a todas las modalidades de cuidado y atención infantil para procurar las condiciones mínimas necesarias para la operación de las estancias infantiles del país.

Tal como lo menciona Subirats (2008) se pueden distinguir diferentes niveles o jerarquías de reglas institucionales que regulan o al menos influyen en el modo en que se lleva a cabo una Política Pública, o en este caso un Programa.

La Ley General de Prestación de Servicios para la Atención Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, constituye en este caso parte de las reglas que regulan las organizaciones (concretamente a organizaciones que presten el servicio de cuidado infantil); al respecto, Subirats (2008) alude a reglas que al influir en una Política generan tensiones y aquellas que traen beneficios o modos de proceder que generan un marco de condiciones apto para la realización de las diferentes funciones del Estado, la Ley a la que se hace referencia entra dentro del segundo tipo, por lo que constituye una estructura reglamentaria previa, que de alguna manera debería de facilitar la implementación del Programa.

Por otra parte, en términos jurídicos su nivel jerárquico también implica que el Programa se alinear a dicha Ley y que con ello, tal como lo menciona la Auditoría contribuyese a sus objetivos.

Y es desde ambas razones la utilidad de que el Programa contribuyese a los objetivos en ésta ley planteados. Más adelante, al suscitarse modificaciones sustanciales en la operación del Programa, éste se deslindará de sus contribución directa con esta Ley, lo cual resulta lamentable, toda vez que se perderá un recurso importante de contribución entre ambas actuaciones Estatales.

Cabe mencionar que derivado de la intervención de la Auditoría, se había elaborado un documento denominado

Nota metodológica para determinar el cálculo de las metas de las matriz de indicadores para resultados del Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras' que se había autorizado y entrado en vigencia el 11 de junio de 2018 para contar con los parámetros que se pretendían lograr en el Programa y acreditar los criterios para la programación de la meta (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.9)

Ello podría considerarse como un avance en cuanto el establecimiento de una metodología adecuada para el cálculo de las metas del Programa, y que sin embargo, como se aprecia en auditorías subsecuentes no se conservó, ya que vuelven a existir observaciones en cuanto al tema de la metodología para el cálculo de metas en las auditorías tras el cambio del Programa.

También se menciona en la auditoría que “no se sustentaron los criterios a partir de los que se programaron las metas del número de estancias en operación para el año 2017” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.9).

Por lo que la falta de una metodología clara para la programación de metas, dificultaría más adelante la evaluación de los efectos del Programa.

Por otra parte, la Secretaría de Desarrollo Social no contó con:

Mecanismos de control que permitieran garantizar que para el año 2017 los apoyos que se otorgaron a las estancias infantiles fueron utilizados para la adecuación, compra de mobiliario y equipo para el espacio que operaría como estancia infantil, la póliza de seguro de responsabilidad civil y daños a terceros ni elaboración de un programa interno de protección civil. (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.11)

Tampoco se acreditó “contar con los mecanismos de control para asegurar que los responsables de las estancias infantiles programaron y aplicaron los apoyos en los plazos señalados en las Reglas de Operación” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.11).

En este caso, la falta de mecanismos de control, se entiende que hace referencia a la falta de un mecanismo o proceso definido para controlar la entrega de los apoyos, y es por esta razón que se decidió colocarlo dentro de los medios de efectuación propuestos por la política, sin embargo estos tienen repercusiones directas en la implementación del Programa, la transparentación de procesos y comprobación de recursos.

Y de manera indirecta en la calidad del Programa, pues el no comprobar la adquisición de equipo y mobiliario especializados así como la póliza de seguro, y en caso de no existir un mecanismo alternativo de comprobación (por ejemplo corroboración física del inmueble y sus características) pudo comprometer la seguridad de los beneficiarios 'secundarios' del Programa, es decir, de los menores.

Para 2017, la SEDESOL no tuvo "un programa para la supervisión de estancias infantiles afiliadas" (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.13) que estableciera la periodicidad de la supervisión, aunque a partir de la auditoría se había establecido que dichas supervisiones se llevarían a cabo al menos una vez cada seis meses a partir de 2019 (Auditoría Superior de la Federación, 2018b), sin embargo, debido a que el Programa ya no maneja la "modalidad de impulso a los servicios de cuidado y atención infantil" (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.11), las supervisiones ya no se llevaron a cabo.

Esta situación, al igual que la que le precede merma en la capacidad del Programa para comprobar el bienestar de las niñas y niños.

En lo referente a la focalización de la población objetivo, tal como se mencionaba, en el análisis de diseño:

No hubo congruencia en la definición de la población potencial y la población objetivo del Programa, ya que las estimaciones poblacionales no tomaban en cuenta el número de padres solos y tutores, ni aquellas personas cuyo ingreso per cápita por hogar no rebasaba la línea de bienestar y que declaraban no tener acceso a servicios de cuidado y atención infantil mediante instituciones públicas de seguridad social. (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.14)

Por lo que la auditoría consideró que "no fue correcta la metodología utilizada para focalizar a la población potencial y objetivo del Programa, ya que además acotaba la definición a madres mayores de 15 años, mientras que la población objetivo del Programa no establecía esta condición edad" (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.14).

Por igual se menciona que:

Para focalizar la atención del Programa a la población objetivo, la Secretaría disponía del Cuestionario Único de Información Socioeconómica, pero carecía de mecanismos para verificar la confiabilidad de la información que ahí los solicitantes reportaban referente a su condición socioeconómica para asegurar que se atendía la población objetivo. (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.15)

Cabiendo mencionar que pese a que dicho Cuestionario careciera de mecanismos comprobatorios, si disponía de una estructura más amplia en cuanto a la recopilación de datos que la posterior cédula para la integración a programas sociales.

En cuanto a la metodología utilizada para focalizar a la población potencial que se mencionó pudo haberse sustentado en dos vertientes, la primera de ella, en donde se acotó a la población potencial a partir de las madres mayores a 15 años, pudo haber obedecido al criterio económico que define a la Población Económicamente Activa o PEA en México como población mayor a 15 años, con lo que este estrato poblacional pareció útil para acotar a la población potencial, toda vez que el Programa está enfocado al acceso al trabajo, sin embargo, el mismo Programa, tal como se menciona en el mismo párrafo, no contempla a la población objetivo como necesariamente mayor a 15 años, lo cual tiene de igual manera sustentos lógicos, puesto que el Programa añade que también va dirigido a brindar la posibilidad de estudiar (a partir de la disponibilidad de tiempo) por parte de la población objetivo, además de que el limitar a madres jóvenes el acceso al Programa por cuestiones de edad también pudo haber resultado contraproducente.

Por lo anterior, debido a que el Programa todavía va enfocado a grandes rasgos a la misma población, pueden tomarse en cuenta como recomendaciones el hecho de que efectivamente se omitiese el límite de edad para el cálculo de la “población potencial” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.27) y que en las cédulas de registro al Programa se añadiese un campo relativo a la edad del beneficiario (que no se encontraba en el CUIS) para que puedan calcularse de manera efectiva los niveles de acceso que hay al Programa por parte de madres y padres menores de 15 años.

Conjuntamente, “la SEDESOL no acreditó los mecanismos de control para asegurar que la población a la que atendían las estancias infantiles presentaran las características de priorización” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.15).

Siendo nuevamente este un tema complejo y persistente a lo largo de la operación y modificaciones del Programa, aunque por razones diferentes, pues hasta este momento, la falta de focalización se atribuía más bien a la ubicación de la

infraestructura para la “prestación de los servicios de cuidado y atención infantil” (SEDESOL, 2017, p.1).

Hablando en el caso de la entrega “de los subsidios en la modalidad apoyo a madres trabajadoras y padres solos” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.15) ; la entonces Secretaría de Desarrollo Social, estableció criterios bajo los cuales se programaran las metas en cuanto al número de subsidiarios (beneficiarios con niños inscritos en estancias infantiles e infantes atendidos mediante el Programa) (Auditoría Superior de la Federación, 2018b).

De igual forma, de los cuatro indicadores establecidos en la matriz de indicadores para resultados 2017:

En ninguno se acreditó el método de cálculo para la programación de metas ni los resultados del primer semestre de 2017 reportados en el portal aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), pues no se documentó la encuesta con la cual obtuvo la información Registrada. (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.17)

De manera análoga, “la encuesta utilizada para recabar información de los indicadores analizados no tuvo una metodología para realizar inferencias sobre el total de los beneficiarios apoyados” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.17).

A grandes rasgos, en esta sección se enfatiza en la falta de metodologías y criterios claros para establecer metas e indicadores, lo cual, como ya se ha mencionado termina impactando a la hora de evaluar de manera objetiva los efectos del Programa y con ello a las decisiones que se toman sobre el futuro del mismo, y es que si bien, como se revisó en el tercer capítulo, los incrementos en la población atendida (y con ello el cumplimiento de metas) fueron casi constantes, lo cual significa por sí mismo un avance en la satisfacción de necesidades de la población beneficiada; las deficiencias metodológicas pueden terminar restando la comprobación del impacto real del Programa en etapas posteriores del Proceso.

IV. Implementación del Programa

La afiliación de las estancias infantiles para el año 2017, no se hizo conforme a un análisis que tomara en cuenta la demanda del servicio en las localidades ni los municipios a los que no atendía aún el programa (Auditoría Superior de la Federación, 2018b)

El anterior, fue uno de los principales ‘defectos’ del PEI, puesto que al tomar en cuenta la libre demanda y ubicación de los prestadores de servicios de estancias infantiles, pudo verse sujeto a situaciones externas que regularan la distribución de los servicios ofertados, con lo que el Programa efectivamente debió de aplicar en

primer lugar un análisis de municipios o localidades con mayor demanda del servicio, las localidades que no contaran con el mismo y en tercer lugar aquellas consideradas como prioritarias para determinar no sólo la prioridad en la autorización de “la modalidad de impulso a los servicios de cuidado y atención infantil” (SEDESOL, 2017, p.11), sino que de ser necesario y previa evaluación de viabilidad, incluso potenciar el establecimiento en sitios prioritarios a partir de incentivos con objeto de garantizar que el Programa llegara a la población objetivo; puesto que la anterior configuración del Programa implicaba ya de por sí en la modalidad de impulso una suerte de ‘programa de incentivos’ a la generación de “servicios para el cuidado y atención infantil” (Cámara de Diputados, 2019, p.1), que si bien no representaba el objetivo del Programa por sí mismo, si fungía como parte directamente complementaria al objetivo.

“Las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social no contaban con información homogénea relativa al índice de desarrollo humano en los municipios y localidades” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.8), siendo que éste era un indicador de utilidad para la focalización de la población objetivo, toda vez que el Programa iba dirigido a la población que se encontrara “por debajo de la línea de bienestar” (SEDESOL, 2017, p.2).

Esta falta de uniformidad en los criterios, además de ser una de las causas que pudieron dificultar la focalización territorial del Programa, también llama la atención en el sentido de que se trata de un Programa que al emanar directamente de una estructura federal, podría presumir de un mayor nivel de centralización, y es que en la lectura en torno a las Políticas Públicas, la centralización, pese a tener diversas desventajas, suele poseer como beneficio una mayor uniformidad de criterios y disminuir las complicaciones de coordinación inherente a una mayor diversidad y cantidad de “actores en la toma de decisiones” (González González, 2022, p.1).

De igual manera, para la entrega de

Subsidios en la modalidad impulso a los servicios de cuidado y atención infantil; no se acreditó que los responsables de 9,399 estancias a los que se les otorgó el subsidio en dicha modalidad cumplieran los siete criterios y los 12 requisitos para entonces establecidos, lo cual, de acuerdo a la auditoría, no garantizó que el personal que laborará en las estancias contará con las capacidades requeridas para otorgar los servicios, ni que los inmuebles adecuados para la atención cuidado y seguridad de los niños. (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.10)

Para subsanar la deficiencia anterior, la Secretaría de Desarrollo Social había determinado mecanismos de control, para que “a partir de junio de 2018 se verificaran y asegurara que el otorgamiento de los subsidios del Programa cumpliera con los criterios y requisitos señalados en las Reglas de Operación” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.10), situación que pese a representar una herramienta indispensable, no se retomó para las Reglas de Operación 2019.

En este informe de auditoría también se encontró que la Secretaría había incluido “en el registro de estancias que se encontraban en operación a 86 que aún estaban en trámite, por lo que no se habían validado los criterios de selección establecidos en las Reglas de Operación del Programa” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.11).

Al mismo tiempo, “de las 9,399 estancias infantiles inscritas al Programa en 2017 el 7% de las estancias no contó con convenio de concertación” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.11), que era el instrumento mediante el que se formalizaba “la entrega de subsidios para brindar los servicios de cuidado y atención infantil” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.11).

La Secretaría reportó que había llevado a cabo “reuniones con DIF Nacional para coordinar la supervisión y capacitación de los responsables de estancias infantiles, lo cual no pudo comprobar, ni acreditó que hubiera establecido criterios para programar una meta al respecto” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.9).

Por otra parte, no hubo información que respaldara cómo se actuó y que mecanismos de coordinación se utilizaron en los casos en los que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia había detectado irregularidades (Auditoría Superior de la Federación, 2018b).

El primer bimestre del año 2017 sólo se habían efectuado 243 supervisiones (0.5%) sin que se mencionaran las causas, implicando un riesgo para la seguridad de los niños. Sin embargo, a lo largo de 2017 la Secretaría realizó visitas de supervisión al 97% de las estancias que operaron en ese año; pero en el 3% restante no verificó las condiciones en que los prestadores de servicios de cuidado infantil operaron las estancias afiliadas al Programa. (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.13)

Al respecto, la fase de implementación de la Política Pública contempla todos los procesos concernientes a la planificación necesarios para llevar a cabo las actividades de ejecución, además de una red de acción pública que estructure los contactos entre la administración formalmente competente, los servicios administrativos implicados, los grupos objetivo, los beneficiarios finales y los grupos

terceros, además de las acciones destinadas a los grupos objetivo (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008)

Por lo anterior se espera como necesario que no sólo se materialicen los diferentes procesos para que el Programa pueda funcionar de manera apropiada, sino que se prevea una planificación de la manera en cómo se efectuarán, lo que debería de incluir los mecanismos de control a aplicar para cerciorarse de que todas las actividades se estén realizando de manera adecuada, y que en el caso preliminar incluye la revisión en el cumplimiento de criterios y requisitos, la previsión de evidencias que acrediten la ejecución o celebración de los actos y la gestión y calendarización de los mismos para evitar omisiones.

Todo este esfuerzo de planificación y ejecución implica, como ya se mencionaba a los diferentes actores, entre los que encontramos servicios administrativos implicados como los prestados en esa etapa del Programa por el DIF Nacional; grupos objetivo en el sentido de “objetivamente responsable” del problema a resolver como causalidad (Subirats et al; 2008) que en este caso serían las niñas y niños pequeños, a quienes de otro modo también podría denominarse beneficiarios ‘secundarios’, beneficiarios finales, es decir “las madres, padres solos y tutores” (Diario Oficial de la Federación, 2016, p.1) y por último los grupos de terceros que hasta estas alturas del Programa estaban constituidos por los “responsables de las Estancias Infantiles” (SEDESOL, 2017, p.2).

V. Fines del Programa

La SEDESOL no contó con “una metodología, parámetros ni información, para valorar la contribución del Programa en 2017 en el cumplimiento de la política nacional, referente a mejorar y fortalecer los servicios de atención cuidado y desarrollo integral infantil” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.19), esto pese a que el Programa establece en sus Reglas de Operación específicamente que el Programa contribuye al cumplimiento de dicho objetivo y de que una de las modalidades del Programa era la relativa al impulso a los servicios de cuidado y atención infantil (Secretaría de Desarrollo Social, 2017).

Por otra parte, el objetivo del Programa en las reglas de operación 2017 consistía en “proteger el bienestar socioeconómico de las madres padres solos y tutores que trabajaran, buscaran empleo o estudiaran, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil” (SEDESOL, 2017,p.3), sin embargo “la Secretaría no definió a qué denominaba ‘bienestar socioeconómico’ lo que no permitió determinar los elementos requeridos para evaluar si la Secretaría contribuyó a proteger el bienestar socioeconómico de sus beneficiarios a partir de los subsidios otorgados por el Programa” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.19).

En el rubro de “Avance en el cumplimiento de las metas y objetivos de desarrollo sostenible, no se le dio seguimiento al aporte del Programa en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.2), a pesar de que en sus Reglas de Operación se determinó que el Programa buscaba la “igualdad para el ejercicio de los derechos de las mujeres, además de su participación igualitaria en el desarrollo y que contribuiría a los objetivos

planteados en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible” (SEDESOL, 2017, P.37) ; a la omisión ya referida, se añadió la “insuficiencia de resultados para cumplir con las metas establecidas; debido a que en 2017 el mecanismo para dar seguimiento a los objetivos de desarrollo sostenible se encontraba en proceso de definición e implementación” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p. 21), razón por la cual la Auditoría declaró que fueron presentados “los avances de dicho proceso y se documentaron las revisiones del segundo informe nacional voluntario de avances de la agenda 2030 a fin de implementar mecanismos formales para dar seguimiento a los resultados para el cumplimiento de la agenda 2030” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b; Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.21).

Teóricamente, el aporte y la vinculación que existe entre el Programa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que ya se han abordado desde capítulos anteriores es estrecho e indiscutible, a lo que se suma un nivel de jerarquía ante el establecimiento del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Pese a ello, la falta de mecanismos para dar seguimiento y establecer el nivel de cumplimiento del Programa en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, también se ha convertido en una constante a lo largo de la ejecución del Programa.

Al respecto, existe una guía metodológica denominada El enfoque de la Agenda 2030 en Planes y Programas Públicos en México y que incluye un seguimiento de la inclusión e implementación de los principios para el desarrollo sostenible a través de todas las etapas del proceso de política pública, para que dichos objetivos puedan incorporarse desde la formulación como parte del programa en cuestión y contar con resultados en la etapa de evaluación (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019).

Con lo que si bien, este aspecto constituye un ámbito de oportunidad en el que debe fortalecerse el Programa, los avances en el proceso de definición e implementación, representaban un avance en este sentido, que deberán reestructurarse nuevamente en ejercicios posteriores del Programa para cumplir con este aspecto en específico de vinculación y coordinación hacia el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En otro tema, pero igualmente relacionado con los fines del Programa, los indicadores de propósito propuestos para este ejercicio, no se consideraron “adecuados para medir el cumplimiento de los objetivos, debido a que carecían de un medio para verificar la información proporcionada mediante la encuesta beneficiarios del Programa” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.22).

VI. Efectos del Programa

En el mismo sentido, “no dispuso de parámetros, metas ni información para determinar en qué medida el PEI protegió el bienestar socioeconómico de la población en situación de pobreza, a partir del mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral” (Auditoría Superior de la Federación,

2018b, p.5) lo que imposibilitó que el mismo Programa pudiera medir el grado de avance en el cumplimiento de sus objetivos.

Este aspecto, pudo derivar tanto de cuestiones conceptuales, desde el hecho de establecer una definición de protección de bienestar socioeconómico, pasando por indicar los parámetros que medirían los niveles de protección al bienestar socioeconómico y que engloban cuestiones metodológicas, hasta la obtención de información de acceso al mercado laboral, permanencia e ingresos previos y posteriores al ingreso laboral y recepción del servicio de cuidado infantil, para establecer no sólo la relación entre variables, sino también los cambios propiciados por éstas.

La razón de hacer la observación precedente responde al hecho de que pese a la relativa vaguedad del concepto *protección del bienestar socioeconómico* como un parámetro de medición, la realidad es que la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral o el acceso a los estudios, que busca como fin último el Programa responde a cuestiones económicas y sociales en donde un aumento en la preparación y el empleo conlleva a un aumento en el ingreso familiar y con ello a la mejora en las condiciones de vida.

Por lo que desde este momento, y aún hoy, frente a los cambios que ha sufrido el Programa, la adecuada conceptualización, medición, relación, análisis y evaluación de los resultados al respecto, constituye un campo de oportunidad de relevancia para la evaluación de los efectos del Programa, y que sin embargo, como ya se mostrará más adelante, ante los cambios del Programa sufrirá una complicación adicional ante la disminución de los instrumentos y recursos que proporcionan información sobre los beneficiarios.

Hay que mencionar que el Programa Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es el “instrumento mediante el cual se mide la contribución del logro de los objetivos en beneficio de la población, de los Programas Presupuestarios” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014, párr. 1)

Así, en la revisión del SED, se detectó que el “indicador ‘Porcentaje de beneficiarios que permaneciendo más de 2 meses en el programa accedieron a un trabajo remunerado’, no verificó a la población beneficiaria que accedió a un empleo después de 2 meses de haberse incorporado al Programa” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.17).

Mientras que el método de cálculo del indicador

‘Promedio de horas semanales que disponen los beneficiarios para acceder permanecer en el mercado laboral o en su caso estudiar’, no fue preciso, pues no define las condiciones para la muestra en términos de asistencia de los niños a las estancias y horas de servicio de estas. (Auditoría Superior de la Federación, 2018b)

De manera análoga, se mencionó que

Respecto del nivel de componente, el indicador 'índice de satisfacción con la calidad de los servicios de cuidado infantil' no era adecuado ya que no refería a la entrega de recursos económicos para contribuir a garantizar la calidad en los servicios de cuidado y atención infantil, como lo establece el objetivo; además la frecuencia de medición era inadecuada, ya que la metodología de Marco lógico recomendaba que fuera trimestral o semestral y no anual. (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.20)

Adicionalmente, se carecía de

Un medio para verificar la veracidad de la información que se proporcionaba y el método de cálculo no correspondía procedimiento para medir el índice al que hacía alusión; también se tuvo que, de las definiciones de los indicadores de los siete aspectos evaluados, no se comprobaron los siguientes: 1) Disposición de sistemas de información y comunicación diseñados a instrumentados bajo criterios de utilidad confiabilidad y oportunidad, 2) La información disponible para determinar el logro de componente no eran precisa, pro no especificar un porcentaje o índice para su medición. (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.25)

VII. Evaluación de los efectos del Programa

Mediante la auditoría se concluyó que no hubo modo de establecer:

El avance en la atención del problema público en el que busca incidir el Programa, y el cumplimiento del objetivo del mismo para evaluar en qué medida, con el otorgamiento de apoyos, el Programa mejoró el acceso y permanencia en el mercado laboral o escolar de madres, padres solos y

tutores correspondientes a la población objetivo y protegió su bienestar socioeconómico, ya que careció de información, indicadores y metas al respecto. (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.25)

Esto es, que se “careció de información para evaluar el cumplimiento del objetivo del programa de mejorar el acceso y permanencia laboral o escolar de los beneficiarios así como para valorar en qué medida contribuye a proteger su bienestar socioeconómico” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, P.26).

Las consideraciones recuperadas de la Auditoría de desempeño, 2017 en los dos últimos subapartados correspondientes a los efectos de la política y la medición de los mismos; dejan ver la estrecha vinculación entre las diferentes partes del Proceso de elaboración de la Política o Programa público, ya que desde su formulación el Programa debe contar con una serie de instrumentos que guíen su actuación, en donde generalmente se utiliza la Matriz de Marco Lógico entre otras herramientas, y es durante esta etapa y con base en lo anterior que se establecen los indicadores del Programa, dichos indicadores requerirán de datos específicos a obtener durante la implementación del Programa, con los que finalmente se determinarán los niveles de avance, de desempeño y efectos de la política o programa.

De ahí la importancia de estas situaciones, que sin embargo representan también una recomendación recurrente hacia el Programa, con lo que dentro del aparato administrativo sería un área de oportunidad a indagar, para determinar el asesoramiento en cuanto a la construcción de indicadores es conveniente en etapas más tempranas del proceso, o si los recursos humanos de la administración requieren de mayor especialización o asesoramiento, toda vez que los costes de llevar a cabo todo el Proceso del Programa para que al término del periodo se determine que no se puede acceder a la evaluación de los efectos del Programa son muy altos, aun cuando seguramente hubo beneficios innegables tras la operación del Programa, estos no pueden ser medidos adecuadamente.

4.3 Auditoría de cumplimiento 2018, realizada al Programa de Estancias Infantiles

“El 14 de octubre de 2019 se concluyeron los trabajos de auditoría de cumplimiento del Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras correspondientes al año 2018” (Auditoría Superior de la Federación, 2018^a, p.39).

II. Formulación de la política

En las Reglas de Operación del Programa, se contempla que “en la solicitud de apoyo que presente la madre, padre o tutor del niño, se debe manifestar bajo protesta de decir la verdad, que trabaja, estudia, o está buscando empleo” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.4), sin que sea un requisito presentar evidencia documental para comprobar que efectivamente se encuentra trabajando,

estudiando o buscando empleo; lo que “incumple con la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria en su Artículo 75 fracción IV y 77 párrafo primero” (Auditoría Superior de la Federación, 2018^a, p.7).

Por tal razón, tras la auditoría se estableció como requisito “presentar un documento del estado laboral o académico” (Auditoría Superior de la Federación, 2018^a, p.7) y además “se instruyó a la dirección de operación para que las Reglas de Operación del Programa para el ejercicio fiscal 2020 se mantuviera vigente el requerimiento de esta evidencia documental” (Auditoría Superior de la Federación, 2018^a, p.7) y pese a que, como se puede apreciar en el análisis de las Reglas de Operación del Programa en el capítulo tercero de este documento, las Reglas de Operación del Programa para el ejercicio fiscal 2019 no incluyeron dicho requerimiento, las Reglas de operación para el ejercicio fiscal 2020 si rescataron la solicitud del requerimiento comprobatorio (Secretaría de Bienestar, 2019a, 2019c); situación que vuelve a desaparecer para el ejercicio subsecuente, pero que debido a que no cuenta todavía con datos que den referencia de su implementación, resultados y evaluaciones, no se incluyó dentro de este estudio.

Así, el mecanismo de validación para corroborar la veracidad de los datos cobra importancia por el medio legal dentro de la ya mencionada Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, y en conjunto con ello por la focalización del Programa que además de asegurarse de atender a la población objetivo, posibilita la utilización de los recursos que son escasos en donde son requeridos, evitando la duplicidad.

III. Las proposiciones de la Política (fines, metas y medios de efectucción)

El manual de organización de Procedimientos vigente para el 2018 de la Dirección General de Políticas Sociales, no incluyó las funciones y actividades que desarrollaba como Unidad Responsable de la operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, así como la planeación y la administración de recursos, la comprobación del apoyo inicial que se otorgaba a estancias infantiles y el mecanismo de validación para la dispersión del subsidio a los responsables de las estancias infantiles que hasta entonces operaban en las 32 entidades federativas. (Auditoría Superior de la Federación, 2018a)

Sin embargo, se menciona que tras la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, se indicó “que el Manual de Organización y de Procedimientos no se actualizaría hasta que no se reformase el reglamento interior de la Secretaría de

Bienestar, el cual se encontraba en proceso de validación ante la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal” (Auditoría Superior de la Federación, 2018^a, p.4).

La organización constituye uno de los recursos del Proceso de Política Pública, al que también puede denominarse recursos relacionales o interactivos, y es considerado como el recurso construido a partir de la calidad de la organización de las estructuras administrativas y de la existencia de la relación entre los diferentes actores de la política pública (Subirats et al., 2008).

Y aplica precisamente al Programa decir que en el caso de los actores públicos, el recurso de organización se apoya de las estructuras internas del programa-político administrativo, y ampliando en la explicación Subirats et al. (2008) añade que es la capacidad de organizar los procesos de interacción entre estos actores públicos, en donde cada uno de ellos llevará a cabo funciones específicas relacionadas con la marcha y gestión de la Política Pública (Subirats et al., 2008)

La razón de incluir las citas precedentes responde a dar cuenta del papel fundamental que juega la organización administrativa como un recurso de enlace, organización, gestión e implementación del Programa, pues la administración pública es ese puente entre la teoría y la práctica, entre el gobierno y sus organizaciones y la población; y básicamente del desempeño de sus funciones depende la forma en que se operacionalice una Política Pública o Programa.

Así, la ausencia o falta de organización de la manera de proceder de los diferentes actores y recursos humanos que componen la organización y muy específicamente la Unidad Responsable de la Operacionalización del Programa, implica una falta de claridad en las funciones y dirección que debe de tomar el Programa, lo que evidentemente menoscaba en el cumplimiento de sus objetivos.

Por otro lado, para el ejercicio 2018 la entonces Secretaría de Desarrollo Social utilizó la herramienta informática denominada Sistema de Gestión de Estancias Infantiles para los procesos siguientes:

Inscripción y baja de las niñas y niños en estancias infantiles.

Contar con evidencia documental que acreditaba el cumplimiento de los requisitos establecidos en las Reglas de Operación.

Documentar la verificación física que efectuaban las delegaciones federales para determinar la viabilidad del inmueble propuesto para ser estancia infantil.

Determinación del cálculo mensual correspondiente al apoyo a madres trabajadoras y padres solos, a partir de los controles de asistencia que

contenían el cálculo del monto del apoyo mensual que se gestionaba para su pago.

Almacenamiento de la información a partir de los resultados de las visitas de supervisión que realizaba el personal de la Secretaría en la que se verificaba el número de niños y niñas inscritos en la estancia infantil, al igual que la cantidad asistentes que se encontraban al cuidado de los mismos, y se generaban las ‘cédulas supervisión’. (Auditoría Superior de la Federación, 2018^a, pp.7-8)

De igual modo, se registraban en el “sistema las visitas ordinarias, que recababan información, testimonios y evidencias de la operación de estancias infantiles, y las extraordinarias cuyo propósito fue atender quejas o denuncias presentadas por las madres padres o tutores por deficiencias en los servicios prestados” (Auditoría Superior de la Federación, 2018a, p. 8).

Con lo que se aprecia que el Sistema de Gestión constituyó una herramienta de suma utilidad para el Programa de Estancias Infantiles, pese a ciertas consideraciones que apunta la misma auditoría con respecto a la captura y congruencia de la información que más bien obedecen a cuestiones ajenas al propio sistema, por lo que debió de considerarse el desarrollo de un sistema similar, con las modificaciones correspondientes como insumo rescatable para la captura, automatización, análisis, respaldo y evidencia documental de los ejercicios presupuestales subsecuentes del Programa y con ello como un medio para llevar a cabo los fines del Programa.

Se menciona también que:

La Dirección de Sistemas de Información y Padrones , informó que los lineamientos para la integración del padrón único de beneficiarios publicados por la anterior administración el 9 de febrero de 2017 ya no le resultaban aplicables al Programa en algunos campos, en virtud de la nueva política social que se estaba implementando por el Gobierno Federal, por lo que la directora general de políticas sociales instruyó para que se llenaran e incorporaran los campos que resultaran aplicables a la nueva dinámica

operativa del que más adelante se denominaría Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras. (Auditoría Superior de la Federación, 2018^a, p.29)

Establecer los lineamientos para integrar un “padrón único de beneficiarios” (Auditoría Superior de la Federación, 2018^a, p.29) es un avance significativo dentro de los programas de política pública de corte social, por lo que su mantenimiento a lo largo de la operación del Programa resulta en un acierto o fortaleza del Programa que aquí se estudia.

IV. Implementación del Programa

Durante la auditoría se constató que

En el ejercicio 2018, la entonces Secretaría de Desarrollo Social integró el Padrón Único de Beneficiarios (PUB) del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras correspondiente a las 32 entidades federativas, a partir de los datos de las personas beneficiarias y los apoyos que les fueron entregados de acuerdo con el tipo de beneficiario, personas, actores sociales o población beneficiaria en áreas de atención social y de acuerdo con los lineamientos para la integración del PUB que emitió la SEDESOL en febrero de 2017. (Auditoría Superior de la Federación, 2018^a, p.29)

Al respecto, en el Padrón, se había identificado que

Los 70 Campos obligatorios se integraban por 51 campos que contenían la información que permitía identificar a quién, qué, cómo y dónde se otorgaron los beneficios del programa, 12 campos si bien se incluían en el padrón no contenían información y 7 campos que establecían los lineamientos no se integraron al padrón. (Auditoría Superior de la Federación, 2018^a, p. 29)

Se habló ya dentro del subapartado de proposiciones de la política pública y específicamente en lo relativo a los medios de efectuación del Programa, del establecimiento de “lineamientos para la integración de un padrón único de beneficiarios” (Auditoría Superior de la Federación, 2018^a, p. 29) como una ventaja que se presenta ya desde este ejercicio el Programa.

En este subapartado se puede notar que se da el seguimiento de este tema, pero ahora ya dentro de la fase de implementación, en donde se identifica nuevamente como fortaleza el hecho de que se incluyeran las 32 entidades federativas y los datos de conformidad con sus diferentes características y que integraban información relevante para conocer a los actores involucrados, la acción realizada, la forma y la ubicación; pues todo ello representa información cuyo tratamiento resulta relevante en primer lugar para transparentar las acciones del Programa y en segundo para medir avances, niveles de atención a población prioritaria y toma de decisiones.

VII. Evaluación de los Efectos

Para el caso de los recursos ejercidos en la “modalidad de apoyo a madres trabajadoras y padres” (Diario Oficial de la Federación, 2016, p.2) “se encontraba pendiente el reintegro de un monto de 32.2 miles de pesos por apoyos duplicados y erróneos entregados en 2018 a 5 estancias infantiles en dos entidades federativas, incumplimiento a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria” (Auditoría Superior de la Federación, 2018^a, p.10).

De igual modo, para llevar a cabo los trabajos de auditoría se seleccionó una muestra de Delegaciones Federales, en las que a su vez se solicitaron muestras representativas en cuanto a expedientes y documentación para corroborar que se cumpliera con los criterios y requisitos estipulados en las Reglas de Operación, que hubiese congruencia entre los datos y se comprobara la correcta utilización de los recursos (Auditoría Superior de la Federación, 2018a).

Mediante dichas muestras se identificaron las deficiencias siguientes en las diferentes Delegaciones:

- En una de las Delegaciones (Estado de México), de los expedientes de la muestra que debían cumplir con los criterios de permanencia, el 10.13% careció de la documentación que acreditara que cumplieron con uno o varios criterios de permanencia
- La estancia infantil que se incorporó al Programa en el ejercicio 2018 en dicha delegación no cumplió con todos los criterios y requisitos previstos



en las reglas de operación consistentes en comprobante de domicilio de la responsable de la estancia infantil y la licencia de uso de suelo.

- Del total de expedientes de beneficiarios solicitados por la Auditoría para su revisión, sólo se presentaron el 47.8% de ellos, y de estos 3 incumplían con la totalidad de requisitos.
- En otra de las delegaciones (Jalisco), de las estancias infantiles afiliadas en periodos anteriores y que por ello debían cumplir con criterios de permanencia, 0.7% careció del certificado en el estándar de competencia de la responsable de la estancia infantil.
- El 80% de las estancias infantiles que se incorporaron en la Delegación mencionada en el párrafo precedente no cumplieron con todos los criterios y requisitos previstos en las reglas de operación del programa, entre los documentos faltantes se encontraban: una solicitud de impulso a los servicios de cuidado infantil, clave CURP, constancia de escolaridad mínima de bachillerato, acreditamiento de competencias, evaluación psicométrica, cartas de recomendación, RFC, estado de cuenta bancario, Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), Cuestionario Complementario, Reglamento interior de la estancia infantil, evidencia de la capacitación del personal, acreditación de la propiedad, oficio de aprobación del inmueble, programa interno de protección civil o documento equivalente.



- En cuanto a los expedientes de los beneficiarios, de la muestra solicitada, el 2.5% no contuvieron los documentos que sustentaran los requisitos de permanencia y afiliación para el ejercicio 2018.
- No se comprobó el 8.5% (300.1 miles de pesos) de los recursos otorgados a las estancias al no proporcionar el adecuado control y registro de asistencias para el cálculo de subsidio.
- Mientras que en otra de las delegaciones correspondientes a la muestra (Puebla) el 100% de los expedientes solicitados mediante al auditoría y que debían cumplir con los criterios de permanencia, no cumplieron éstos, entre las omisiones se encontraron que 24 no contaron con el escrito libre de continuidad, 98 con acreditamiento del estándar de competencia, 48 con reglamento interno de la estancia infantil, una con la póliza de seguro de responsabilidad civil, 21 con la acreditación de la propiedad o contrato de arrendamiento con vigencia mínima de 18 meses, 29 con el programa de protección civil, 3 con el documento emitido por la autoridad competente en materia de protección civil y 129 con los permisos y licencias para operar como estancia infantil.
- De las 10 estancias de nueva incorporación, el 100% no cumplió la totalidad de los criterios y requisitos de afiliación (10 expedientes carecían del “Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), del Cuestionario Complementario y de la licencia de uso del suelo; en 5 del reglamento interno de estancia infantil, en 4 del programa de protección

civil, y en otro caso del documento emitido por la autoridad competente en materia de Protección Civil).

- De manera similar, de 254 expedientes de beneficiarios que se incorporaron al programa solicitados para la auditoría, sólo se presentaron 223, de los cuales el 100% careció de al menos un documento, en la mayoría de los casos no se contó con el CUIS, el Cuestionario Complementario del Programa y el comprobante de incorporación, lo que dificultaría realizar una focalización adecuada del Programa por no contener los datos socioeconómicos del beneficiario.
- De 10 estancias infantiles de las cuales se solicitaron los controles de asistencias para el cálculo del subsidio, el 30% no acreditó el total de registros de asistencia, por lo que no se acreditaron recursos transferidos a las estancias infantiles por un monto de 290.2 miles de pesos. (Auditoría Superior de la Federación, 2018^a, pp.17-27)

Las irregularidades anteriores, según la propia auditoría tuvieron como “raíz probable la falta de supervisión de la entidad fiscalizada en la operación del Programa” (Auditoría Superior de la Federación, 2018^a, p.24).

Todas las irregularidades anteriores se hacen evidentes mediante la evaluación realizada por parte de la Auditoría, sin embargo su causa raíz, tal como menciona la propia Auditoría proviene de omisiones durante la operación del Programa; incluso, yendo un paso más atrás, pudiera ser que las debilidades en cuanto a la actualizaciones en los manuales procedimentales y de organización hayan derivado en la imprevisión de procesos y funciones claras de supervisión.

Otro aspecto susceptible de mención es lo que en la teoría de política pública se denomina exceso de jerarquización, que sostienen que una estructura excesivamente jerárquica tiende a obstaculizar el sentido de responsabilidad de los funcionarios que realizan el trabajo base, es decir de contacto directo con los ciudadanos, pues la falta de funciones transversales reducen la garantía sistemática la coherencia entre la programación y puesta en práctica de las políticas (Subirats et al., 2008).

Por lo que además de la reducción de niveles jerárquicos (típicos de organizaciones centralizadas), se recomienda la inclusión de Unidades de base que reagrupan equipos capaces de integrar, en un producto final coherente los aspectos tratados (Subirats et al., 2008).

La causa de que se añadan aquí estos aspectos de la teoría de Política Pública, hablando más puntualmente de los recursos de organización o relacionales de una Política Pública, es que llama la atención que hay una constante en la falta de recepción, revisión y supervisión en la entrega de requisitos en relación con la afiliación al Programa, y que además, pese a que no es el fin de este trabajo hablar de las delegaciones de la SEBIEN en los diferentes Estados, ni de ninguna de ellas en específico, se mantienen los datos dentro de la redacción a efecto de hacer notar la diferenciación en los niveles de supervisión al momento en que el Programa se operacionaliza y llega a contacto directo con la población a partir de estos recursos organizacionales y de infraestructura que representan las Delegaciones Administrativas para el acercamiento con los beneficiarios finales del Programa.

Para constatar la existencia de los beneficiarios del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, por los cuales la Secretaría de Desarrollo Social distribuyó los apoyos a las estancias infantiles en 2018, se solicitó a la Dirección General de Registro Nacional de Población e Identidad (RENAPO), la validación de 236,926 Claves Únicas de Registro de Población en las entidades federativas correspondientes a la muestra, que sumaban 113,667 CURP de madres padres y tutores así como de 123,259 CURP de los niños y niñas beneficiarios del Programa. (Auditoría Superior de la Federación, 2018^a, p.29)

Al respecto

No se localizaron en el Registro Nacional de Población 54 beneficiarios cuyas CURP por los cuales se realizaron transferencias de recursos a las estancias infantiles por 364.0 miles de pesos, sin haber acreditado la existencia de las personas físicas que se consideraron como beneficiarios del Programa y con ello tampoco la procedencia de los recursos transferidos a las estancias

infantiles por servicios de atención infantil. (Auditoría Superior de la Federación, 2018^a, p.30)

Siendo precisamente la ‘existencia de niños fantasma’ y estancias infantiles que recibieron apoyos injustificados dos de los principales argumentos que se usaron como justificación para llevar a cabo los cambios estructurales y sustanciales que se realizarían al Programa.

4.4 Auditoría de cumplimiento 2019, realizada al Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras.

II. Formulación de la Política

En 2019, la Secretaría de Bienestar proporcionó el ‘Diagnóstico del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a las Madres Trabajadoras 2018’, en el que todavía se contaba con la modalidad de Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil, situación que según mencionó, mantenía y fomentaba las relaciones de desigualdad estructural, ya que 8 de cada 10 estancias infantiles se encontraban en municipios de marginación baja o muy baja, por lo que se decidió llevar a cabo la modificación al Programa, para convertirlo en el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, en el cual, se identificó, definió y describió el problema enfocado al estado de la problemática, la evolución del problema, la experiencia de atención a la problemática y el árbol de problema, entre otros, que llevaron al análisis de alternativas basadas en tres categorías principales de cuidado y atención infantil: orientados al “cuidado en el hogar del menor, uso de cuidadoras y usos de centros de cuidado” (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p.6).

Posterior a ello, se señaló en las Reglas de Operación del nuevo Programa, que para 2019, el “padrón de beneficiarios estaría integrado con las personas que eran beneficiarias del PEI al 31 de diciembre de 2018” (Secretaría de Bienestar, 2019c, p.4), sin embargo, mediante la auditoría se mencionó que no contó con la ficha de datos generales del programa presupuestario o con cambios sustanciales y complementariedades y coincidencias entre programas establecidos (Auditoría Superior de la Federación, 2019) en los “aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los ‘Programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales’ a incluir en la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2022)

El periodo en el que se realizó esta Auditoría corresponde al de los cambios más representativos en la operación del Programa, por esta razón se presenta en primer lugar el Diagnóstico que realiza el ejecutivo para la ‘valoración’ del estado anterior del Programa, es decir para el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras mediante el cual trata de sustentar los cambios al mismo para

convertirse en el ahora denominado Programa del Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras.

No obstante, la Auditoría determina que no sólo que no se justificó de manera suficiente el cambio, sino que tampoco contó con los aspectos y criterios suficientes requeridos como parte de la estructura programática para los Programas presupuestarios con cambios sustanciales, por lo que queda en duda en primer término si el cambio estructural resultó favorable y en segundo si las bases en cuanto a la estructura del Programa tienen la solidez suficiente para llevar a cabo el Proceso del Programa.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó en 2019 una evaluación al diseño del Programa, y

Recomendó que se actualizara diagnóstico tomando en cuenta a las poblaciones de las zonas de atención prioritaria señalada en las Reglas de Operación 2020 y que el Programa estableciera una estrategia de cobertura a partir de la definición y cuantificación de sus poblaciones, de sus objetivos y metas a mediano y largo plazo, y de sus posibilidades presupuestales, para priorizar la atención de mejor forma. (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p.6)

Lo anteriormente presentado, explica en cierta medida una serie de omisiones subsecuentes en la formulación de la política y su implementación, ejemplo de ello es que pese a que las Reglas de Operación mencionan a la población prioritaria del Programa, la cual en su mayoría corresponde a población históricamente vulnerable, no sólo no define a qué se refiere con cada tipo de población prioritaria, sino que como se documenta en las mismas auditorías realizadas para el ejercicio fiscal 2019, incluso la recolección de los datos para identificar y ubicar a la población prioritaria fue deficiente, más aún lo sería comprobar que se llegó a la población objetivo.

III. Las proposiciones del Programa (fines, metas y medios de efectuación)

La Secretaría de Bienestar presentó para este ejercicio fiscal evidencia de que la Dirección General de Políticas Sociales (DGPS) solicitó a la Dirección General de Procesos y Estructuras Organizacionales de la Secretaría de Bienestar, la revisión y visto bueno del 'Proyecto del Manual de Organización

y Procedimientos' para su actualización, pero no se implementó pues éste se encontraba condicionado a la publicación de la modificación y actualización del Reglamento Interior de la Secretaría de Bienestar, lo cual se encontraba en proceso de revisión y validación por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. (Auditoría Superior de la Federación, 2019, P.5)

La DGPS cumplió con la elaboración del Manual de Procedimientos, que como ya se mencionó en la revisión de Auditorías previas, constituye un elemento de importancia para poder llevar a cabo la implementación del Programa, a pesar de ello, la estructura administrativa jerárquicamente superior impidió, al menos durante este periodo, que se formalizaran las reglas organizacionales de la estructura que coordina a la Unidad Responsable de la Operación del Programa.

Y teniendo en cuenta que el Programa ya tenía prevista la operación durante este periodo, puede pensarse que la opción hubiera sido recurrir en tanto a las denominadas 'reglas institucionales informales' que en este caso facilitarían las estructuras y procedimientos (Subirats et al., 2008) de manera "extraoficial" para que los actores públicos encargados del Programa pudieran desempeñar, al menos parcialmente ciertas funciones.

La operación del Programa para el año 2019 se reguló por el 'Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras y los Lineamientos para determinar las acciones y recursos para la operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y los Niños Hijos de Madres Trabajadoras', sin embargo, en su análisis se identificaron debilidades e insuficiencias de control que afectaron la operación del Programa. (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p.5)

Las deficiencias ya mencionadas, tuvieron como resultado:

Que no se cuantificara de manera precisa el número de beneficiarios, que no se asegurara que el recurso llegó prioritariamente a los beneficiarios que habitaban en municipios indígenas, de alto rezago social, pobreza extrema,

zonas con alto grado de marginación, altos índices de violencia, zona fronteriza, zonas turísticas y aquellas que generarán estrategias integrales de desarrollo, es decir, a la población prioritaria; además de que no fuera cuantificable la demanda que tuvo el Programa y que no se establecieran las obligaciones de todas las instancias participantes (Auditoría Superior de la Federación, 2019).

En cuanto a las Reglas de Operación del 'nuevo' Programa, mediante la auditoría se identificó que carecieron de los siguientes elementos:

No se realizó la emisión de convocatorias para el registro de nuevos beneficiarios.

Careció de la mecánica operativa para la distribución del recurso y de los controles que aseguraran que los pagos llegaran a la población objetivo, así como de las funciones de los Servidores de la Nación.

No estableció los plazos para que el beneficiario hiciera exigible el cobro del apoyo.

No señaló de qué manera se daría seguimiento, supervisión y vigilancia al cumplimiento del Programa

No refirió un sistema informático para llevar a cabo la operación del Programa

No estableció la mecánica operativa de cómo el beneficio del programa llegaría prioritariamente a personas que habiten municipios indígenas, de alto rezago social, pobreza extrema, zonas con alto grado de marginación, altos índices de violencia, zona fronteriza, zonas turísticas y

aquellas que generen estrategias integrales de desarrollo, señaladas en las reglas de operación. (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p.8)

La mayoría de las cuestiones arriba citadas denotan una ausencia importante de los procedimientos que constituyen los medios de efectuación del Programa, y que como se podrá constatar en las siguientes etapas tendrá efectos negativos que disminuirá la capacidad de respuesta institucional hacia la solución del problema público.

La Secretaría de Bienestar (SEBIEN) argumentó que “la falta de emisión de convocatorias para el registro de nuevos beneficiarios se debió a que se tomaron los beneficiarios que al 31 de diciembre de 2018 formaban parte del padrón de beneficiarios del para el ejercicio fiscal 2018” (Auditoría Superior de la Federación, 2019, P.9).

Sin embargo, pese a que las Reglas de Operación del Programa, 2019, efectivamente mencionan que el padrón de beneficiarios estaría integrado por los beneficiarios que a dicha fecha ya se encontraran incorporados, también se menciona que además se incorporaría a beneficiarios mediante levantamientos de información realizados en campo (Secretaría de Bienestar, 2019a), lo cual no proporciona claridad con respecto a cómo a estas personas se les proporcionaría la información con respecto al Programa, ni hubo información específica posterior referente a qué beneficiarios se incorporaron mediante levantamiento en campo, puesto que, tal como se aprecia a lo largo de las auditorías realizadas al Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, las incorporaciones adicionales a los beneficiarios ya existentes en el ejercicio 2018, se justificaron por la aprobación del Comité Técnico, tal fue el caso de los afectados por la explosión de un gasoducto.

Asimismo, la ASF solicitó a SEBIEN señalar un sistema informático para llevar a cabo la operación del Programa, y una mecánica operativa para que el beneficio del Programa llegara prioritariamente a las personas en situación de vulnerabilidad que señalan las ROP (Auditoría Superior de la Federación, 2019).

Tomando en cuenta los procesos informáticos desarrollados para la operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, la herramienta para la gestión de la base de datos implementada para la operación del Programa no demostró eficiencia en cuanto al control, registro de beneficiarios y seguimiento de los ya existentes (Auditoría Superior de la Federación, 2019), además en dicho sistema la ASF detectó las siguientes deficiencias:

- No todos los beneficiarios cuentan con la dirección completa.

- Con la herramienta no existió cruce automático y periódico con RENAPO para detectar casos de defunciones no reportadas, ya que se identificaron pagos a una persona fallecida desde 2018.
- El método de seguimiento no permitió identificar a los niños y niñas que rebasaron el límite de edad, toda vez que se identificaron pagos a menores, aun cuando ya habían cumplido 4 y 6 años en caso de discapacidad.
- Se identificaron pagos que rebasan los límites establecidos en cuanto a los montos de apoyo económico, es decir, para los niños de entre un año y hasta un día antes de cumplir 4 años debieron recibir 6 pagos bimestrales por un total de 9.6 miles de pesos y 21.6 miles de pesos para los niños de entre un año y hasta un día antes de cumplir 6 años de edad para los casos de discapacidad.
- No permitió registrar, dictaminar y autorizar o rechazar las solicitudes recibidas.
- No se identificó un folio de registro único e irrepetible ya que el número de folios emitidos no coincidió con el número de CURP registrados
- No contó con una herramienta para el procedimiento de selección, dictaminación, autorización o declinación.
- No se actualizaron permanentemente los controles necesarios para evitar que los beneficiarios reciban importes superiores a los autorizados en los programas. (Auditoría Superior de la Federación, 2019, pp.11-12)

La importancia de rescatar el sistema informático utilizado para la gestión del Programa radica en que éste constituye un medio para la efectuación de la política, toda vez que es a través de ésta herramienta que se llevan a cabo diferentes procesos que permiten la implementación del Programa, procesos que tienen que ver con el registro, autorización, validación y supervisión, entre otras acciones y que

resultan de gran utilidad al momento de la implementación e incluso puede ser útil al contribuir con datos para la evaluación de los efectos de la Política; pero es también por la misma razón que las omisiones en dicho sistema, generan problemáticas en diversas áreas.

Para realizar el seguimiento y supervisión, la Dirección General de Políticas Sociales (DGPS) indicó que en conjunto con las delegaciones de la Secretaría de Bienestar, se llevaron a cabo actividades para la supervisión de los operativos de pago, entrega de apoyos y bancarización, entre otras, pero no presentaron evidencias que probara que dichas actividades se llevaron a cabo (Auditoría Superior de la Federación, 2019).

Si añadimos a lo anterior la anteriormente mencionada falta de establecimiento de supervisión y control y la posterior discrepancia en cuanto a ciertas irregularidades que impidieron la verificación del monto y especificaciones adicionales en torno a los pagos, efectivamente queda en duda que las actividades de supervisión se hayan llevado a cabo de manera adecuada.

Recordemos aquí que la importancia de este tema radica en que el Programa desde sus inicios y hasta este momento ha elegido como medio de intervención para aminorar el problema público identificado una 'política de incentivos' en donde se espera que la entrega de un apoyo monetario (actualmente de manera directa al beneficiario) incentive a éste a destinar dicho recurso para acceder a los "servicios de cuidado y atención infantil" (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2020, p.1) y así poder disponer de ese tiempo para laborar, buscar empleo o estudiar.

Por lo que garantizar las formas de operación, entrega y supervisión adecuadas se convierte en un área de oportunidad relevante a considerar para el Programa.

Para el ejercicio 2019 no hubo nuevas incorporaciones al Programa, por lo que, para actualizar el padrón existente del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras del ejercicio 2018, las delegaciones realizaron verificaciones físicas, las únicas incorporaciones al Programa para el 2019 fueron las de emergencia social que fueron validados por el Comité Técnico del Programa (Auditoría Superior de la Federación, 2019).

La DGPS debió contar con instrumentos de control que aseguraran que los beneficiarios procedentes del ejercicio 2018 contaron con todos los criterios señalados en las ROP para el ejercicio 2019, para corroborar si efectivamente se realizó la revisión del cumplimiento de requisitos de incorporación de acuerdo con las Reglas de Operación del Programa de

Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras.

(Auditoría Superior de la Federación, 2019, p. 28)

La ASF seleccionó una “muestra de 253 beneficiarios (madres, padres solos tutores e hijos) por un importe de 2,183.2 miles de pesos, distribuidos en diferentes Estados, además de los derivados de las emergencias sociales por 212.8 miles de pesos” (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p. 28), y se observó lo siguiente:

“De los 253 expedientes, el 78.8% no contuvieron la cédula de incorporación al Programa” (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p.28), la cual es el primer requisito para ingresar al Programa; situación que estaría ocurriendo de manera reiterativa a lo largo de la operación del Programa y que deja ver que pese a los cambios realizados en el mismo, irregularidades como ésta siguen siendo una debilidad que evidencia una deficiente rigurosidad en los procesos y la supervisión de los mismos

Ya se mencionaba antes que esta situación puede derivar de diversas causas que van desde las carencias en las bases del proceso de elaboración del Programa hasta el nivel de estructuras jerárquicas; pero que de cualquier modo terminan afectando la transparencia, rendición de cuentas y la información acerca de los beneficiarios a la que accede el propio Programa.

Así mismo, de los expedientes revisados, el 3% no contenían el comprobante de domicilio y 76.6% no tenían la “carta de no afiliación al IMSS e ISSSTE” (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p. 28) -si bien este último documento no era exigible en los ejercicios anteriores del Programa, si constituye un elemento importante para la focalización y evitar duplicidades en el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil-.

IV. Implementación del Programa

El 26 de Marzo de 2019, se instaló el Comité Técnico del Programa, mismo que en el ejercicio 2019 celebró dos sesiones extraordinarias, la primera para la incorporación del padrón de beneficiarios del programa de 31 niños afectados por el suceso de la explosión de un ducto de combustible provocado por la extracción ilegal de hidrocarburos en Tlahuelilpan, Hidalgo.

(Auditoría Superior de la Federación, 2019, p.12)

“La segunda sesión del Comité fue para la autorización de incorporación al padrón de 4,597 menores que viven en la Sierra Tarahumara, población identificada por la Delegación de los Programas para el Desarrollo como zona indígena y en pobreza extrema” (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p.12).

A partir de las dos sesiones del Comité, se levantaron actas que comprueban la autorización de las incorporaciones, sin embargo, dichas actas no contienen los elementos mínimos señalados en el lineamiento del funcionamiento del referido Comité en cuanto a su estructura (Auditoría Superior de la Federación, 2019).

La población a la que se destinaron los beneficios del Programa a efecto de la decisión del Comité Técnico del Programa, ciertamente corresponde a población con características de vulnerabilidad, sin embargo, cabría analizar más a fondo la relación entre el lamentable siniestro de Hidalgo y los objetivos del Programa y en general, para todas las incorporaciones representa un reto para el Programa el verificar que el recurso sea utilizado para acceder al cuidado y atención infantil por parte de un tercero, pues esta es la única manera de que la madre, padre solo o tutor disponga del tiempo para acceder a los estudios o el trabajo.

El padrón de beneficiarios estuvo integrado por un total de 216,027 beneficiarios, de los cuales 209,096 fueron mujeres (96.8%), lo que según apunta la auditoría, lleva al cumplimiento de la perspectiva de género para lograr la igualdad sustantiva para el ejercicio pleno de todos sus derechos. Adicionalmente, el Programa estuvo integrado por 226,380 niñas y niños. (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p.18)

Así, con el análisis del padrón de beneficiarios, se constató que contó con “210,557 beneficiarios y 220,767 niños registrados con CURP” (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p.19) y se observó lo siguiente:

1) Cuatro beneficiarias (madre o tutora) con registro de estatus de defunción recibieron apoyos del Programa en 2019 por 16.8 miles de pesos después de la fecha de su defunción; sin que hubiera evidencia del cambio de las personas beneficiarias a cargo del cuidado de las niñas y los niños para realizar los cobros de los apoyos correspondientes.

De igual modo, se constató que tres beneficiarios recibieron el apoyo del Programa por 14.4 miles de pesos a pesar de que los menores tenían registro de estatus de defunción antes de recibir el pago correspondiente al apoyo del Programa.



2) La CURP de 22 beneficiarios no fue válida y sin embargo se les entregaron 721.6 miles de pesos

3) Se entregaron apoyos adicionales a 46 beneficiarios

5) También se constató que se entregaron 916 apoyos a 675 niños y niñas pese a tener ya 4 años y 6 años cumplidos en los casos de niños con discapacidad. (Auditoría Superior de la Federación, 2019, pp.19-21)

Por otra parte:

El Comité Técnico del Programa en sus sesiones extraordinarias autorizó la incorporación de 4,628 niñas y niños beneficiarios que corresponden a 31 niños y niñas del Estado de Hidalgo y 4,597 niños y niñas del estado de Chihuahua, derivados de emergencias sociales y que fueron señalados en las actas de sesiones extraordinarias celebradas de los cuales sólo recibieron pagos por 4,457 niños y niñas por 14,585.6 miles de pesos. (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p.21)

Por lo que con su análisis se constató lo siguiente:

De 4,597 niños y niñas del estado de Chihuahua se identificó que 4,427 recibieron el apoyo para el cuidado y atención infantil a través de sus madres padres solos o tutores del programa por un monto de 14,321.6 miles de pesos, de los cuales 4,269 niñas y niños contaron con el documento denominado 'Solicitud de Incorporación a Programas de Desarrollo' y los 158 niños beneficiarios restantes no contaron con dicho documento por un importe de 504.8 miles de pesos; así mismo se identificó que 3,642 niñas y niños fueron incorporados al programa entre 1 y 99 días antes de la

autorización por parte del Comité Técnico mediante el acta de sesión extraordinaria de fecha 31 de octubre de 2019 y 578 solicitudes no contaron con la fecha de incorporación. (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p.22)

Del “Estado de Hidalgo se incorporaron 29 niños y niñas que no contaron con el formato de Solicitud de Incorporación a Programas de Desarrollo por un total de 254.4 miles de pesos” (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p.22).

Respecto de un beneficiario del Estado de México se identificó una incorporación a la cual se le otorgó un monto de 9.6 miles de pesos sin contar con el formato de Solicitud de Incorporación a Programas de Desarrollo ni con la autorización del Comité Técnico (Auditoría Superior de la Federación, 2019).

La Secretaría de Bienestar no proporcionó la información de los padrones de beneficiarios que debía contener los datos establecidos por la Secretaría de la Función Pública (SFP) en el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), además de la información de los campos obligatorios tales como: CURP, apellidos, nombre, fecha de nacimiento del beneficiario, clave de Estado de nacimiento del beneficiario, sexo, nombre de la entidad federativa, monto y fecha del apoyo entregado, ni evidencia de haber validado la CURP. (Auditoría Superior de la Federación, 2019, P. 25)

Tanto las irregularidades de los padrones como las concernientes a las actualizaciones del Comité Técnico, la falta de validación y la desatención en el apego al *Manual de Operación del Sistema Integral de la Función Pública*; son situaciones que pueden obedecer a variadas causas y si bien establecer cuáles fueron estas causas rebasa los límites de esta investigación, baste decir que la teoría de Política Pública encuentra que pese a que la implementación u operacionalización de los programas públicos es una ‘parte’ de suma valía dentro del Proceso de Política Pública, ésta normalmente se da por sentada mientras exista un background en cuanto a los objetivos del programa y los medios para lograrlos (Aguilar Villanueva, 2000), sin embargo es justo en esta etapa donde muchas veces se presenta un desfase entre lo planeado y lo realizado.

Sobre esto, Aguilar (2000), propone tres “elementos que intervienen en la implementación: a) la comunicación entre organizaciones y las actividades para obligar a la acción, b) las características de las instancias responsables de la implementación, entre las que se encuentran competencia y tamaño del personal, grado de control jerárquico, grado de comunicación abierta, los nexos formales e informales de la instancia –implementadora- con el grupo encargado de la elaboración de la política pública o programa y los recursos políticos, c) el entorno económico, social y político de la organización” (Aguilar Villanueva, 2000, p.12).

En suma, lo que se propone aquí es establecer que “algo” está pasando al momento de la implementación del Programa que recurrentemente origina irregularidades en la dispersión de recursos, integración/incorporación de beneficiarios, deficiente revisión documental, y en general seguimiento de reglamentos y procesos establecidos en las Reglas de Operación del Programa; por lo que representa una tarea más de los responsables del Programa el determinar en cuál(es) de los elementos citados es necesario intervenir para asegurar mejoras y disminuir las irregularidades en la implementación del Programa.

V. Fines del Programa

Se presenta como antecedente de la auditoría que

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 no contempló al Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras como un programa prioritario, sin embargo, éste se encuentra alineado con la Directriz 2, de dicho Plan, Bienestar social e igualdad que tiene como finalidad favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar y revertir la situación de desigualdad en México. (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p.3)

E incluso las propias Reglas de Operación del Programa mencionan que una meta principal del Programa es que su “población objetivo se encuentre viviendo dentro de un entorno de bienestar social” (Secretaría de Bienestar, 2019c, p.3), sin embargo, como se hará notar más adelante, el hecho de que el Programa cumpliera con dicha meta –bienestar social- y en qué medida no fue una situación susceptible de medición ni comprobación.

De igual modo, la ASF apunta que

De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa y los ‘Lineamientos Generales para la Coordinación e Implementación de los Programas

Integrales para el Desarrollo', la planeación e implementación de los programas integrales para el desarrollo tendrán como prioridad para ser beneficiarios a las personas que habitan en zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con mayor grado de marginación o zonas con altos índices de violencia. (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p.10)

Lo que contrasta con los resultados obtenidos por la ASF, pues tras la:

Consulta de los índices de marginación establecidos por la CONAPO, se constató que del total de beneficiarios tan sólo el 8.2% se ubicaron en comunidades de alto y muy alto grado de marginación, el 11.5% en comunidades con un grado medio y el 80.2 se ubicaron en comunidades con un bajo y muy bajo grado de marginación, lo que equivale a 173,366 beneficiarios. (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p.22)

Lo anterior indica que la priorización de estos grupos indígenas de alto grado de marginación o violencia es muy baja en comparación con la atención que se da al resto de los beneficiarios y que el Programa no ha logrado mejorar la focalización hacia la población objetivo tras las modificaciones estructurales realizadas y bajo las cuales se buscó justificar su transformación.

VII. Evaluación de los efectos

“En la página de la Secretaría, no se encontró información y reportes de los beneficiarios, de los informes sobre el ejercicio y cumplimiento de metas y el establecimiento de controles, reportes, documentación e informes, para la operación del Programa” (Auditoría Superior de la Federación, 2019, pp. 5-6), con lo que no se demuestra que el Programa estuviera llevando a cabo la evaluación de sus efectos y midiendo sus niveles de cumplimiento, ni que los estuviera transparentando, lo que en primer lugar impedirá la realización de un análisis histórico sobre los avances del Programa, y en segundo, no permitirá que se lleven a cabo decisiones fundamentadas sobre el futuro del Programa, tal y como sucedería en el ciclo de la Política pública o Programas para el desarrollo.

Por su parte

El Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar, realizó la revisión del Programa e hizo observaciones con respecto a las irregularidades en el padrón activo de beneficiarios 2019, el incumplimiento de los requisitos de elegibilidad, la falta de documentación justificativa y comprobatoria para la entrega de apoyos económicos a los beneficiarios y la falta de registros e informes de avance de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del Programa. (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p.6)

Dichas observaciones hablan de irregularidades que persisten a pesar de constituir las razones por las que se modificó de manera significativa el Programa, con lo que no es posible comprobar que la mayor parte de las anomalías identificadas en el Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras tuvieran como causa raíz la existencia de ‘intermediarios’, identificados éstos como los responsables de las estancias infantiles dentro de la modalidad de “impulso a los servicios de cuidado y desarrollo integral infantil” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.3), sino en todo caso que puedan deberse a la falta de estructuras y medios adecuados de efectución además de la falta de supervisión por parte de la entidad fiscalizada entre otras posibles razones que deben de ser estudiadas por la “Unidad Responsable del Programa” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.2).

Adicionalmente, el impacto en la deficiencia en el establecimiento de metas e indicadores para sus objetivos se resume en la siguiente cita “el estudio de la implementación no puede tener éxito ni fracasar si no existe alguna meta en relación con la cual pueda ser valorada” (Pressman y Wildavsky, 1973 en Aguilar Villanueva, 2000: 10)

4.5 Auditoría de desempeño 2019, realizada al Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras

Las modificaciones a la ‘Ley Orgánica de la Administración Pública Federal’ en 2018 señalaron que se incrementaron las facultades de la Secretaría de Bienestar, entre las que se precisa que a esta dependencia también le corresponderá la promoción de la corresponsabilidad entre las familias, el Estado y las instituciones de asistencia social y privada, para el cuidado de la

niñez y de los grupos vulnerables. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.5)

De tal modo, nuevamente se aprecia que el Programa para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras guarda estrecha relación con las facultades atribuidas a la SEBIEN con lo que nuevamente queda demostrada la pertinencia de mantener el Programa como un medio para aportar en el cumplimiento de las funciones y prioridades para el desarrollo social ya mencionadas.

II. Formulación del Programa

En el documento ‘Propuesta y justificación del cambio de la mecánica operativa respecto al estudio diagnóstico del Programa Estancias Infantiles 2018’, la Secretaría afirmaba que la modificación del Programa garantizaría la continuidad en la protección de los derechos de las personas que entonces eran beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEIAMT), y no sólo eso, sino que ampliaría su cobertura y que permitiría abandonar un modelo de intermediación (omitiendo a los actores privados) para acceder a un programa flexible y no limitado. (Secretaría de Bienestar, 2018, p.5)

Así, “los apoyos se entregarían directamente a los beneficiarios, lo que se presumió, les otorgaría la libertad de decidir dónde les resultaba conveniente llevar a sus hijos para recibir los servicios de atención y cuidado infantil” (Secretaría de Bienestar, 2018, p.5).

Sin embargo, con la revisión del diagnóstico denominado Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras 2018, elaborado por la Secretaría de Bienestar, la Auditoría Superior de la Federación identificó que “no define los elementos mínimos respecto a lo establecido en los ‘Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de programas sociales’, por lo que no justifica la necesidad de modificar sustantivamente el Programa de Estancias Infantiles” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.6).

Específicamente, presentó deficiencias, tales como:

En la identificación del problema no se incluyó a los tutores como parte de la población afectada y en las causas no se estableció la referente a la falta de

acceso a servicios de cuidado infantil y no se incluyó la relacionada con la existencia de municipios y zonas del país en los que el problema adquiere mayor relevancia debido a las condiciones socioeconómicas de su población

En la caracterización del problema no se mencionó la magnitud, ubicación y características de la población que se debía atender ya que no se consideró a los padres solos y tutores como parte de la población potencial, ni de la población objetivo, así como en la evolución prevista de esta última; además no se analizaron las variables socioeconómicas, demográficas y de ubicación de los grupos poblacionales que presentan el problema que se busca resolver. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.6)

Se había abordado ya, la situación de la omisión de los tutores como parte de la población afectada es una constante a lo largo de las diferentes revisiones realizadas al Programa –incluso también en diversas secciones, sobre todo relativas al diseño del Programa se ha omitido a los padres solos- por lo que el riesgo sería no contabilizar a dicha población dentro de la población objetivo y más adelante en el desarrollo del mismo en el establecimiento de metas, que si bien se sabe por el resultado de las implementaciones del antes Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, representan una gran minoría en contraste con las madres, se vuelve un número más representativo hablando a nivel nacional, además de que no deben de ser excluidas sus necesidades, sin embargo valdría la pena buscar los mejores medios para obtener información que pueda incluirse dentro del análisis de Programa, pues se reitera que la ENOE que había sido tomada como referencia para la obtención de datos no contempla desagregación de beneficiarios con estas características en específico (padres solos o tutores con hijos pequeños).

La importancia de incluir la falta de acceso a los servicios de cuidado y atención infantil como parte del problema público y abarcar la mayor dimensión que adquiere este problema con respecto a los territorios que presentan mayores vulnerabilidades, significa que, desde el enfoque racional que se supone se utiliza para la elaboración de los Programas, en donde la causalidad guía la toma de decisiones, el diagnóstico del Programa estaría guiando hacia una propuesta de

acción distinta a la del acceso a servicios de cuidado, toda vez que no se identificó la ausencia de estos como causa del Problema.

Si bien hay que acotar que como ya se mencionaba en capítulos precedentes, el presente trabajo admite, dentro de la perspectiva del nuevo institucionalismo que son una diversidad de factores y variables las que intervienen en todo el Proceso de Política Pública, y que de hecho en este aspecto se puede encontrar la justificación del por qué pese a que el diagnóstico no identificó a como causa del problema la falta de acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, este hecho no cambió (como hubiera ocurrido bajo la perspectiva puramente racional) el rumbo del Programa.

Pero no por ello se disminuye la importancia de ubicar de manera clara el problema público y sus causas, pues esto si puede impactar en las siguientes etapas del Proceso.

En la propuesta de diseño se plantearon tres alternativas: cuidado en el hogar del menor, uso de cuidadoras y uso de centros de cuidado, sin embargo no se estableció un posicionamiento sobre cuál era la más adecuada para solucionar el problema planteado ni para sustentar el ajuste en la mecánica operativa del PEIAMT; no se establecieron criterios de elegibilidad de las personas ni sobre la conveniencia de subsidiar la demanda de los servicios de atención y cuidado infantil. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.6)

El análisis sobre las ventajas e inconvenientes de cada uno de los tipos de cuidado propuestos con respecto a los objetivos del Programa es un área de oportunidad del Programa, pues si bien la elección por parte del beneficiario supone un mayor nivel de libertad, se corre el riesgo de que no todas las opciones abonen en igual medida al objetivo del Programa que es la mejora de “condiciones de acceso y permanencia al mercado laboral” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.5), por ejemplo, la opción de cuidado en el hogar deja duda sobre si permitirá esa libertad de tiempo a la madre, padre solo o tutor para poder acceder a un trabajo.

Además “no se establecieron objetivos e indicadores para los niveles de fin, propósito, componente y actividad, ni se definieron criterios de selección, tipos y montos de apoyos con justificaciones ni identificaron posibles duplicidades que pudieran presentarse en la propuesta de diseño” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.6).

La ausencia de objetivos e indicadores dejan sin un rumbo fijo la operacionalización del Programa, con lo que no se sabe de manera certera qué se busca lograr ni cómo se va a medir, lo cual es un aspecto apremiante por resolver.

El documento ‘Propuesta y justificación del cambio de la mecánica operativa respecto al estudio diagnóstico del Programa Estancias Infantiles 2018’, del que surge el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, no sustentó el por qué se realizó el ajuste del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, o en su caso la implementación de un programa nuevo, según la propia Auditoría. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p. 5)

La falta de sustento en los cambios realizados al Programa involucra que se corriera el riesgo de no haber calculado si el costo de oportunidad (cualitativo, cuantitativo e institucional) por la puesta en práctica de dichos cambios sea mayor a las ganancias en términos de objetivos del Programa, pues si bien la disminución presupuestal que en alguna medida tuvo que ver con la eliminación de “la modalidad de impulso a los servicios de cuidado infantil” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.3), representó algún ahorro en el presupuesto de Programas públicos, pudieron haberse suscitado costes asociados a dicha decisión en otros aspectos que no fueron contemplados, medidos ni justificados.

Al definir el problema público a solventar por el Programa, “no se incluyó a los tutores que tienen a cargo niños, quienes, por otro lado en las Reglas de Operación del Programa, forman parte de la población objetivo” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.8).

Además, en los “objetivos general y específico no se tomó en cuenta la mejora en el empleo y en el nivel de estudios, lo que acarrea una inconsistencia entre el diseño y la definición del problema” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.8).

De igual modo, no se tomaron en cuenta como causas del problema “que las madres, padres y tutores que trabajan no tienen acceso a prestaciones sociales establecidas en la Ley Federal del Trabajo entre ellas el cuidado infantil en estancias o guarderías” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.8). A lo anterior se añade que no se menciona al identificar el problema, “la dificultad a la que se enfrenta la población que vive en zonas altamente marginadas para acceder a un empleo en su lugar de origen” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.8).

Todo lo anterior implica “que el diseño de la operación del Programa no cuenta con mecanismos para incidir en la atención del problema” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.8).

Adicionalmente, como se puede apreciar estas deficiencias encontradas a la hora de identificar el Problema público son las mismas que venían apareciendo como 'focos rojos' en el diagnóstico que iba perfilando la identificación del problema público a atender.

Otra de las cuestiones atendidas por la ASF fue el:

Diseño normativo del programa en 2019 si tuvo vinculación entre el problema que pretendió atender y sus objetivos con los preceptos internacionales y nacionales ya que en el ámbito internacional la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño, establecieron que toda persona tiene derecho al trabajo y a la educación y que se debe asegurar a las niñas y niños la educación y los cuidados necesarios para su protección y bienestar. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.8)

Aun hablando de la cuestión normativa, pero en esta ocasión:

En el ámbito nacional, la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos la Ley General de Desarrollo Social la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las reglas de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, 2019, dispusieron que se debía asegurar que las personas tuvieran acceso a los derechos sociales, que las personas o grupos sociales en situación de vulnerabilidad recibieran apoyos que coadyuvaran a disminuir su desventaja y fomenten un mejor nivel de vida de las personas para combatir a la pobreza y que es preponderante el cumplimiento de los

derechos de la niñez y el desarrollo humano. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.8)

Este aspecto implica una fortaleza del Programa, pues en el ámbito normativo se encuentran identificadas las principales leyes y normas en las que se sustenta la elaboración del Programa y que por tanto se espera que influyan en éste.

III. Las proposiciones del Programa (fines, metas y medios de efectucción)

“En el documento ‘Propuesta y justificación del cambio de la mecánica operativa respecto al estudio diagnóstico del Programa Estancias Infantiles 2018’ no se definieron metas para el indicador más representativo, ni llevaron a cabo previsiones presupuestales para atender el problema” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.5)

La falta de previsiones presupuestales deja duda sobre de qué manera se llevó a cabo el cálculo para determinar la asignación presupuestal al Programa y sobre cómo el Programa pudo prescindir de tal modo de un análisis de costos a lo largo de su operación, toda vez que el recurso económico (y cálculo y distribución más eficiente) constituye un instrumento clave en todo Programa cual sea el carácter de éste.

Por lo que el cálculo de previsiones presupuestales necesarias para atender el problema público constituye otro de los elementos a considerar dentro del futuro del Programa.

En lo referente al Diseño institucional-organizacional

La Secretaría de Bienestar no actualizó su reglamento interior conforme a las reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 2018, en consecuencia tampoco se actualizaron los manuales de organización general y específicos, lo que implicó que no se adecuaron los procedimientos para la operación del Programa. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, pp.8-9)

Recuérdese que la auditoría previa hablaba de la existencia de un Manual organizativo que no pudo aprobarse debido a cuestiones reglamentarias y de cambios y adaptaciones institucionales, y que ciertamente pudo ser la causa de que nuevamente en esta auditoría se detectara la ausencia de este instrumento.

La relevancia de dicho instrumento se puede resumir en las propias nociones de diseño institucional, como a continuación se expresa: “el diseño institucional

establece cómo operan y se interpretan las instituciones ya que determina cómo se relacionan éstas para producir un significado o efecto específico” (Serna de la Garza & Caballero Juárez, 2002: 17) y que además tiene como fin optimizar la eficacia de la institución en el marco de un modelo establecido que viene siendo precisamente este diseño del funcionamiento de la institución (Serna de la Garza & Caballero Juárez, 2002) y en este caso específico en relación al modo en que los actores miembros de la institución- participan en la puesta en marcha del Programa.

Referente al Diseño metodológico del Programa, se observaron las deficiencias siguientes:

“No estableció un programa, procedimientos, ni mecanismos de control para definir cómo se llevaría a cabo la promoción del Programa” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.9), lo que desembocó consecuentemente en que tampoco existiesen indicadores ni metas para evaluar dicha promoción ante la población objetivo.

La difusión del Programa, en efecto afecta de manera directa al cumplimiento de metas, pues una inadecuada difusión, como fue en el caso del Programa no permite que la población objetivo conozca ya sea en general sobre la política pública o en específico de los mecanismos y requerimientos para acceder a ella, pudiendo quedar fuera, no por no requerir el apoyo o incumplir con los requisitos de incorporación, sino simplemente por desconocimiento; disminuyendo así el alcance y el impacto del Programa.

Se comprueba este hecho en la disminución drástica del número de beneficiarios que se apreció en el capítulo tercero, además de en las ineficiencias a la hora de comprobar los modos, medios y recursos mediante los que finalmente se llevó a cabo la difusión y promoción del Programa.

Para el cumplimiento de los criterios y requisitos de acceso al Programa no se establecieron requisitos que sustentarán que la madre, padre o tutor estuviera buscando empleo, que tuviera la condición de tutor del niño o niña a su cargo, además en las Reglas de Operación del Programa no se definieron los municipios indígenas, los de alto rezago social, en pobreza extrema, ni las zonas con alto grado de marginación y altos índices de violencia, la zona fronteriza, así como las zonas turísticas y aquellas que generan estrategias integrales de desarrollo donde el Programa tendría presencia de manera prioritaria. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.9)

El primer aspecto, tiene que ver con la focalización adecuada del Programa a partir de evitar la duplicidad, con lo que es posible eficientar recursos y llegar a la población adecuada.

El segundo aspecto, como se ha ido observando a lo largo de las revisiones de las Auditorías ya categorizadas dentro del Proceso de Política Pública, irá encadenando una serie de situaciones a revisar que van desde la falta de definición de zonas de vulnerabilidad hasta el diseño del instrumento para la recolección de información de los beneficiarios que no incluye los campos necesarios para corroborar su pertenencia a las mencionadas zonas.

“Respecto de la integración y actualización del padrón del programa la Secretaría de Bienestar no estableció los criterios y mecanismos para realizar la actualización permanente del padrón durante 2019” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.9).

“El padrón de beneficiarios del PABNNHMT no incluyó campos dentro de sus bases de datos para identificar a la población objetivo, ni a los beneficiarios que habitaban en municipios o zonas de atención prioritaria” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.9).

No se especificó cómo se llevaría a cabo:

La entrega de apoyos económicos a las madres, padres solos y tutores, ni los procedimientos, mecanismos de control, y sistemas para asegurar que la entrega de los apoyos monetarios del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadora y que dicha entrega se llevara a cabo de acuerdo con los montos y periodicidad prevista en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras de 2019. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.9)

En esta situación, pese a la falta de especificación a este nivel, al momento de implementación del Programa se solventó este aspecto a partir de la incorporación del convenio al que pertenecen ya otros programas sociales para la distribución del recurso, sin embargo, valdría la pena que se formalizara el procedimiento y a partir de la descripción y especificación concreta de los modos de dispersión del apoyo, con lo que además de lograr transparentar en mayor medida la información puede constituir una herramienta de apoyo para los actores de la administración pública responsables de llevar a cabo el proceso y considerando de igual modo que dichos

actores (recursos humanos) pueden modificarse con el tiempo y sin embargo los procesos institucionales persisten.

De manera similar no se determinaron los criterios, la metodología, indicadores y metas para supervisar la operación del Programa (Auditoría Superior de la Federación, 2020).

Lo que es más, tampoco se “establecieron mecanismos que permitieran evaluar la contribución del PABNNHMT al acceso y permanencia de las madres, padres solos o tutores en el mercado laboral, y en los centros educativos para asegurar el cuidado y atención de las niñas y niños” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.10).

Faltaron, de igual modo los “mecanismos para el funcionamiento de los Comités de Contraloría Social, los requisitos bajo los cuales éste sería conformado y cómo se vincularían los resultados obtenidos por dichos Comités con acciones de mejora para la operación del Programa” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.10).

Tal como se ha venido manejando en el análisis del Proceso, si bien, el no establecer mecanismos constituye aquí una parte de la previsión de los medios mediante los que se implementará el Programa, dentro de las propuestas de actuación del mismo; estos, para el caso de los mecanismos de evaluación se convertirán también en una cuestión a replantear dentro de las formas de evaluación del Programa y la toma de decisiones futuras.

Mientras que en la falta de mecanismos para el funcionamiento de los Comités, aun cuando terminan constituyéndose en la fase de implementación, presentarán insuficiencias en su realización, y seguimiento de resultados, como son las demandas sin seguimiento que tuvieron lugar a partir del trabajo de los Comités.

Las deficiencias identificadas en el diseño del Programa representaron una limitante para evaluar si con el cambio de la mecánica operativa se garantizará la continuidad en la protección de los derechos de las personas beneficiarias del PEIAMT y se ampliará su cobertura, así como para valorar la eficacia de la entrega de los apoyos de manera directa a los beneficiarios y un riesgo para el logro del objetivo referente a que los hijos e hijas reciban los servicios de atención y cuidado infantil y los beneficiarios accedan y permanezcan en el mercado laboral. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.10)

Párrafo que resulta concluyente en los efectos del Programa y la imposibilidad de medirlos, que termina dejando al Programa en un especie de limbo de la evaluación,

evitando las contribuciones que ésta tiene como parte del Proceso de Política Pública, como son la mejora de la racionalidad en el diseño de políticas, objetividad en la información sobre la implementación e impactos de los programas, toma de decisiones más atinadas sobre asignaciones presupuestarias y de planificación de programas (H. Weiss, 2018)

Las deficiencias en “el diseño de las Reglas de Operación del PABNNHMT de 2019, pusieron en riesgo la objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad en la entrega de los subsidios otorgados mediante el Programa” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.11).

Algunas estas deficiencias presentadas por la ASF fueron:

Las Reglas de Operación no definieron con precisión la población objetivo, omisión que representa uno de los aspectos imprescindibles a replantear, pues un Programa no puede operar como tal sin saber quién o quiénes son el objeto de su aplicación.

En la operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras de 2019, se estableció que se daría prioridad para ser beneficiarios a las personas que habiten municipios indígenas, de alto rezago social, pobreza extrema, zonas de alto grado de marginación, altos índices de violencia, la zona fronteriza, así como las zonas turísticas y aquellas que generan estrategias integrales de desarrollo

Al respecto, en dichas reglas sólo se definieron y enlistaron los municipios indígenas y no se señalaron los demás tipos de municipios y zonas a priorizar, lo que dificulta identificar con precisión a la población objetivo tanto por grupo específico como por región, entidad federativa y municipio.

(Secretaría de Bienestar, 2019c, p.13)

Ya en el capítulo tres, se hizo un esfuerzo a partir del presente trabajo por reconocer a qué se refiere cada uno de estos aspectos, y el retomar y delimitar a qué se refiere cada uno de estos aspectos es un área de oportunidad que además de delimitar regiones y poblaciones objetivo para el Programa, puede ser funcional para otros programas sociales, toda vez que la vulnerabilidad representa un aspecto común entre ellos para priorizar su atención.

No se especificó el mecanismo de distribución de los apoyos, y “no se estableció en qué consistían los medios de pago del subsidio, dónde se llevaría a cabo la entrega,

y cómo se garantizaría el acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.12).

Efectivamente, a partir de la revisión de las Reglas de Operación del Programa para el ejercicio 2019, se denotan insuficiencias en la especificación de los medios de pago, pues si el usuario (población interesada) da lectura a las mismas, no resulta claro o no se alcanza a comprender los tiempos en los que se les entregarán los medios de pago, el proceso y los actores por el que se hará la entrega, entre otras situaciones que quedan “al aire”.

Por lo otro, si bien se viene mencionando que el Programa se considera con perspectiva de género por ser un Programa que apoya en su mayoría a mujeres, consideradas históricamente como un grupo vulnerable, en efecto no hay referencia clara de que la distribución de los apoyos a través de su mecánica (modo de distribución) asegure que el apoyo sea accesible a los grupos más vulnerables, ejemplo de ello es que la entrega generalmente es distribuida a través de una tarjeta y cuenta, sin haber estudiado previamente, si los grupos prioritarios tal como los incorporados a través de la resolución del Comité Técnico y que corresponden a grupos pertenecientes a la Sierra Tarahumara, tienen acceso a instituciones bancarias o conocimientos sobre el manejo de dichos modos de pago, que si bien la respuesta puede ser afirmativa, también puede ser que valga la pena hacer un estudio previo y recabar datos para determinar la necesidad de diversificar los medios de pago.

No se incluyeron los requisitos que avalaron que la madre padre o tutor estuviera buscando empleo, en el caso de los padres que estos cumplieran con la condición de estar solos, ni para avalar la condición de tutor; por lo cual no se garantizó que los subsidios se otorgarán exclusivamente a la población objetivo del Programa. Además no se especificaron los procedimientos para la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.12)

Presentar comprobante del estado laboral, académico o solicitudes de empleo del solicitante ha sido un requisito intermitente sin razón aparente que justifique la ausencia del mismo de manera explícita, y a pesar de haber bases que justifican su inclusión y que también tienen que ver con la focalización, resulta en una limitante el hecho de que este Programa está diseñado desde sus inicios para personas que no cuentan con Seguridad social y una de las razones por las que no cuentan con ello, es que si bien algunos no tienen empleo, otros acceden a o trabajan desde la

informalidad, con lo que no contarán con documentos probatorios de carácter formal, más que la carta bajo protesta de decir la verdad ya solicitada en algunas de las Reglas de Operación de los diferentes ejercicios.

También hubo “deficiencias vinculadas con la definición de los mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación del programa” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.12)

En las Reglas de Operación del Programa, 2019, se estableció que sería responsabilidad de las delegaciones de la Secretaría de Bienestar realizar visitas domiciliarias al hogar de las personas beneficiarias y supervisar las actividades necesarias para la operatividad del Programa, sin embargo no se especificaron los aspectos que debieron verificarse en las visitas domiciliarias a los beneficiarios para la supervisión del Programa. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.12)

En este punto el Programa requiere de analizar dos situaciones, la primera de ellas es si la SEBIEN cuenta con los recursos humanos suficientes para llevar a cabo la totalidad de las visitas en un estudio de viabilidad, y la segunda es la elaboración de un instrumento que bajo un estudio exhaustivo previo determine de manera clara y completa la información y comprobación de requisitos a recabar, de modo que posteriormente pueda integrarse un sistema de información integral.

En las Reglas de Operación del Programa, 2019, se dispuso que la evaluación del Programa estaría a cargo del CONEVAL y se incluyeron 9 indicadores, no obstante la ASF identificó que no son adecuados para medir el efecto del Programa en el bienestar social e igualdad de los beneficiarios, ni en mejorar sus condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.12)

“No se definió cómo se utilizarían los resultados obtenidos del seguimiento, supervisión y evaluación, para ajustar el funcionamiento del Programa o en su caso para decidir su cancelación” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.13).

Y lo que es más, el análisis hasta este punto ha demostrado que, tal como se indica arriba, no hay claridad en los resultados, ya que no se previó de qué manera obtenerlos ni las metas específicas para determinar su nivel de avance.

“No se establecieron los mecanismos para asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.13).

La coordinación entre programas e instituciones resultaría en un beneficio mayor para programas como el que aquí concierne, ya que en primera instancia pueden potenciar los resultados, por ejemplo el Programa puede vincularse con programas para el empleo como es el caso del programa federal Programa de Apoyo al Empleo, específicamente en sus acciones como Ferias de Empleo y Talleres para buscadores de empleo, otro programa con el que tiene que haber coordinación es el Programa Expansión para la Educación Inicial, programa de reciente creación (Secretaría de Gobernación, 2021), que constituye uno de los compromisos del titular del ejecutivo federal tras los cambios del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Esperando que muy específicamente el programa de Expansión para la Educación inicial resulte como un medio para reforzar los avances del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, y no como un sustituto del mismo, pues cuentan con objetivos distintos, aunque como ya se mencionaba, estrechamente vinculados.

No sé justificó que la entrega de apoyos económicos a las madres, padres solos o tutores fuera el medio más eficaz y eficiente para cumplir con el objetivo del Programa de contribuir al bienestar social e igualdad, así como mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral, ni para la atención y cuidado infantil. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.13)

Y es que si bien, la justificación en términos del estado del arte en lo relativo al “cuidado infantil como medio para facilitar el acceso al trabajo de las mujeres ha quedado demostrada” (Ramos, 2012), el hecho de cuál es la mejor estrategia pública para que las mujeres puedan acceder al trabajo a partir de resolver el tema del cuidado contiene diversas vertientes (López Estrada, 2017), tocando a la unidad encargada del programa sustentar la que resulte más conveniente en términos contextuales de viabilidad y de mayores beneficios públicos.

La ASF identificó que “el objetivo de propósito del Programa no retoma los elementos del problema público, ya que no refirió que pretendiera incidir en el empleo, ni en la mejora del nivel de estudios” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.37).

De acuerdo con el objetivo de componente, el producto o servicio que entregaba el Programa para el logro de su propósito fue otorgar apoyos económicos, sin embargo la ASF consideró que el objetivo es insuficiente para el logro del propósito del Programa, ya que no asegura que con el otorgamiento de los apoyos económicos las madres, padres solos y tutores que trabajan mejoren sus condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.37)

Y es que en este aspecto, tal como sucede en el caso de la validación de documentos sobre el estado laboral de la población objetivo, el Programa no cuenta con un mecanismo de validación para comprobar que los apoyos se están destinando para los cuidados infantiles por parte de terceros, debido a que los cuidadores no necesariamente son instituciones ya sea públicas o privadas de carácter formal, tampoco se ha procurado un incentivo que canalice la conducta o decisión del beneficiario a utilizar esa transferencia monetaria para acceder al cuidado infantil, es decir, alguna suerte de transferencia condicionada, y no sea tomado como un mero subsidio al ingreso familiar; con lo que se identifica en estos dos aspectos (valorar mecanismos de validación y transferencia condicionada) como áreas de oportunidad a valorar por los tomadores de decisiones del Programa.

En cuanto al objetivo de actividad en el:

MIR, únicamente se incluyó la actividad Programación de apoyos económicos, la cual es insuficiente para evaluar el Programa, ya que no incluyó actividades referentes a la incorporación del Programa, la promoción y difusión, la integración y actualización del padrón, la supervisión, así como las acciones relacionadas con la protección y cuidado de los niños y niñas, considerando que la denominación del programa está enfocada hacia su bienestar. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.37)

Resulta irrefutable que la mera transferencia no puede constituir el objetivo único del Programa, pues si bien es un indicador, el simple hecho de la transferencia, como ya se venía comentando, no asegura en primer término el acceso al cuidado



infantil por parte de terceros y en segundo el acceso al trabajo o estudio por parte de la madre, padre solo o tutor.

El aspecto de la protección y cuidado de los menores es una situación muy particular a tomar en cuenta, puesto que si bien el objetivo general del Programa como tal no es el del bienestar de los menores, el Programa en sí mismo ahora se denomina 'Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños' y actualmente no ha generado información específica, suficiente ni representativa que indique el estado de bienestar de los menores, si bien, como ya se mencionó antes se espera que se implemente el Programa Expansión para la Educación Inicial y que guarde una estrecha relación con el Programa que nos ocupa; no se sabe a ciencia cierta la situación de los menores que como "beneficiarios secundarios" –pues los beneficiarios finales son las madres, padres solos y tutores- accedieron al Programa, por lo que tratándose de un rubro en el cual el Programa puede contribuir por su naturaleza, además de generar información valiosa para que el Estado lleve a cabo la función de garantía de los derechos de los niños que le corresponde, vale la pena revisar este tema como parte esencial del Programa.

IV. Implementación del Programa

En el análisis de los sistemas de información vinculados con los procesos del Programa, la ASF identificó que "en 2019 la Secretaría de Bienestar no diseñó ni implementó un sistema informático integral con los elementos de utilidad, calidad, confiabilidad, oportunidad y actualización permanente que generara información y controlara los procesos del Programa referentes a la promoción del mismo, la verificación de los criterios y requisitos de incorporación al mismo, la integración del padrón de beneficiarios, la entrega de los apoyos monetarios, la supervisión de la operación del Programa y la integración y operación de los Comités de Contraloría Social del Programa, así como obtener información sobre el cumplimiento del objetivo del Programa de contribuir a mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres padres solos o tutores que trabajan buscan empleo estudian y obtener el cuidado y atención infantil, información que cumpliera los criterios de utilidad, confiabilidad, oportunidad y

actualización permanente para la toma de decisiones, mejora de la eficiencia en la operación del Programa, prevención de riesgos y rendición de cuentas.

(Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.14)

Como se puede apreciar en el párrafo precedente la relevancia del diseño y uso de un sistema de información adecuado, repercute en casi la totalidad del proceso de implementación e incluso dificulta su posterior evaluación.

En lo referente a la Integración y actualización del padrón del Programa:

La Secretaría de Bienestar no incluyó campos para identificar a la población objetivo (madres padres solos o tutores que buscaban empleo estudiaban o trabajaban) ni sobre si los beneficiarios habitaron en los municipios de alto rezago social, con pobreza extrema, las zonas con alto grado de marginación, con altos índices de violencia, la zona fronteriza, así como las zonas turísticas y aquellas que generan estrategias integrales de desarrollo. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.9)

Y es que además de las características generales requeridas para que el sistema de información a utilizar sean adecuadas, es necesario prestar atención a los campos relativos a la colecta de información que idealmente se recolectarían desde las Cédulas únicas de información y que deben de constituir una de las fuentes principales para la construcción de indicadores, y en este caso específico para la focalización hacia la población con características de vulnerabilidad.

“Al comparar las bases de datos de los padrones de beneficiarios de 2018 (329,821 personas) respecto de 2019 (210,305 personas) se verificó que 128,347 madres, padres solos o tutores dejaron de recibir los apoyos en 2019” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.20).

Complementando la información precedente, se tuvo que:

En 2019, la Secretaría de Bienestar dio de baja del padrón de beneficiarios a 128,347 personas que recibieron apoyos del PEIAMT al cierre de 2018, de las cuales 69.3% (88,949 personas) corresponde a personas que no fueron localizadas en sus hogares más de una vez, lo que implicó que no se

corroborara su información y en consecuencia fueran dados de baja del padrón y para el 30.7% (39,389 personas) no se acreditó la causa de la baja.

(Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.21)

No resulta incongruente lo anterior, si se pone atención a las observaciones anteriores, en donde no se llevó a cabo labor de difusión para la incorporación al programa, y se preveía que con un número limitado de servidores públicos se llevaran a cabo las visitas domiciliarias y el levantamiento de información en campo.

Respecto a las incorporaciones de “2019, se identificó que 8,831 personas fueron dadas de alta en el padrón de beneficiarios por el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, de las cuales 4,540 (51.4 %) Fueron incluidas por el Comité Técnico del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, el 0.7% (30 personas) en atención a las familias afectadas por la explosión del ducto de combustible provocado por la extracción ilegal de hidrocarburos en Hidalgo y el 99.3% 4,510 personas, para beneficiar a habitantes de las comunidades indígenas de la Sierra Tarahumara en Chihuahua, sin embargo, no se sustentó con base en qué criterios se realizó la incorporación de los otros 4,291 beneficiarios (48.6%)” (Auditoría Superior de la Federación, 2020).

En lo concerniente a la actualización permanente del padrón de beneficiarios del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras:

Durante 2019, la Secretaría del Bienestar no acreditó los criterios y mecanismos para realizar dicha actualización, lo que implicó que el padrón no asegurara el eficiente otorgamiento de los subsidios ni fuera adecuado para verificar el cumplimiento de los criterios y requisitos de incorporación, que las personas que recibieron los apoyos correspondieran a la población objetivo, ni transparentar la operación del Programa. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.21)

Subirats et.al (2008), define a la información como un recurso cognitivo que constituye la materia prima de una política pública, pues comprende los elementos indispensables para su correcta conducción en todos los niveles del Proceso y en donde la monitorización constante facilita la evaluación continua del modo en que evoluciona el problema que justifica la existencia de la Política Pública; añadiendo

que la producción, reproducción y difusión de este recurso requiere de la instrumentación y gestión de sistemas de información (Subirats et al., 2008).

Por lo que decir, ya no que no existió una monitorización constante (que pudiera resultar más compleja o más costosa) en los recursos informativos, sino que no se produjo si quiera la información necesaria para la implementación y evaluación de los efectos.

“La Secretaría de Bienestar no acreditó para 2019 los criterios, procedimientos y mecanismos de control para llevar a cabo la promoción del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras para dar a conocer los apoyos que otorgaría, así como los criterios y requisitos de incorporación ni los indicadores y metas para evaluar dicha actividad” (Auditoría Superior de la Federación, 2020).

“La divulgación de las políticas públicas es imposible sin los medios de comunicación social [...] para comunicar las actividades planificadas [...] éstas deben ser divulgadas a través de los medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales” (Graglia, 2017, p. 46).

La falta de un diagnóstico y un procedimiento que respaldara la divulgación de la información concerniente a la Política dirigida a la población objetivo condujo a que no se planificara la propia difusión, con lo que no hubo un cálculo del material necesario por medios escritos, las Reglas de Operación del Programa se publicaron en el DOF como es reglamentario y además en la página de la SEBIEN, sin embargo no se previó un mayor alcance, ni las características de la población objetivo para determinar los mejores medios tanto por los niveles de acceso como de alcance, con lo que la divulgación pudo resultar limitada, con lo que la previsión de estas situaciones y su transparencia es una oportunidad más para la Política en ejercicios posteriores.

En cuanto a los requisitos de incorporación la ASF determinó a través de una muestra que entre el 84.9% y el 94.9 % de los 220.7 miles de expedientes de los apoyos otorgados podría carecer de uno o más de los requisitos establecidos en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras de 2019. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.16)

Aunado a ello, en la revisión del padrón de beneficiarios se identificó que:

La Secretaria de Bienestar registró en el padrón de beneficiarios del Programa que de 210.3 miles de beneficiarios, 142.1 miles (67.6%) habitaron

en alguno de los municipios o zonas considerados como de atención prioritaria en 2019, sin embargo la dependencia sólo a crédito a la ASF 9.8 miles de beneficiarios (4.7%) que habitaron en municipios clasificados por el INPI como indígenas (municipios A y B) y no definió ni enlistó los municipios de alto rezago social, con pobreza extrema, a las zonas con alto grado de marginación, con altos índices de violencia, la zona fronteriza, así como las zonas turísticas y aquellas que generen estrategias integrales de desarrollo señaladas en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras 2019. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.18)

Se identifica aquí que probablemente derivado de las deficiencias anteriores no se llevó a cabo la focalización del Programa, pues se parte la ausencia en el diagnóstico de la conceptualización y definición de los diferentes tipos de población vulnerable, a lo que se añade la falta de mecanismos de difusión para nuevas incorporaciones, pues sólo se realizaron las propuestas por el Comité, e incluso estas presentaban deficiencia documental, finalmente se tiene un sistema de información que no contiene campos relacionados con la focalización en términos de población vulnerable.

De igual manera, se indicó que:

La Secretaría de Bienestar no acreditó que los beneficiarios que fueron incorporados en el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras 2019, y que eran beneficiarios del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, que operó hasta el 31 de diciembre de 2018, cumplieron con los requisitos de incorporación, lo cual se debió a que en el padrón del Programa, la dependencia no incluyó la fecha de incorporación de cada beneficiario. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.18)



Todo lo anterior da cuenta de que pese a la reglamentación, diversos criterios no se están llevando a la práctica en la fase de implementación, y que si bien hay fallas identificadas desde la fase de diagnóstico, las referentes a las anomalías en las incorporaciones podrían deberse más bien a lo que Subirats denomina recursos relacionales o interactivos y que refieren a la tanto a la organización o estructura administrativa como a los atributos individuales de los actores involucrados, además de su capacidad de organización de los procesos de interacción entre ellos (Subirats et al., 2008); y a los procesos que tienen que ver con el recurso de la información y su sistematización.

Respectivo a la:

Entrega de apoyos económicos a los beneficiarios del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, se tuvo que, a partir de la selección de una muestra de 385 expedientes, la ASF identificó que en el 84.4% (325 expedientes) se acreditó el pago a los beneficiarios mientras que en el 15.6% (60 expedientes) se careció del sustento correspondiente por lo que se concluyó que entre el 10.6% y el 20.6% de los 220.7 miles de expedientes de los apoyos otorgados podría carecer de órdenes de pago. Además, se identificó que de los 385 expedientes el 99.2% (382) contó con las órdenes de pago en las que se verificaron los montos otorgados, mientras que el 0.8% (3) careció de dicho documento. De los 382 expedientes que incluyeron las órdenes de pago, el 85.1% (325) acreditó que los montos se entregaron conforme lo establecido en las Reglas de Operación del Programa. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.23)

A las regularidades antes citadas en lo que a los documentos probatorios de la dispersión de recursos económicos para el apoyo se refiere, se sumaron las que se encontraron en el resto de los casos:

Respecto del 14.9% (57) restante se identificaron deficiencias en las órdenes de pago principalmente por qué resultaron ilegibles, no se constató que la orden fue emitida por la Secretaría de Bienestar, que en dichas órdenes se registró a más de un infante sin que se especificara el monto que correspondió a cada uno, no se identificó la firma del beneficiario, y los montos no se correspondieron con los establecidos en la base de datos del padrón de beneficiarios. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.23)

La gestión eficiente de gasto público está íntimamente relacionada con la transparencia del proceso del gasto, por el contrario, la prolongación temporal del gasto ineficiente es un factor de inestabilidad presupuestaria (Zapico Goñi, 2010), es por esta razón que para contar con un manejo más eficiente del recurso económico se lleven a cabo los procesos y supervisiones de manera adecuada, por lo que el reforzamiento en los controles del gasto público son una necesidad para la unidad responsable de la operación del Programa, y en general para la SEBIEN.

Respecto de la supervisión del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras y visitas domiciliarias a los beneficiarios, y específicamente en lo referente a “las visitas domiciliarias, mediante las cuales el personal de la dependencia acude al domicilio de la persona beneficiaria a fin de corroborar los datos de la solicitud de incorporación al Programa” (Secretaría de Bienestar, 2019c, p.24):

La Secretaría informó que en 2019, 10,006 beneficiarios no fueron localizados en sus domicilios y posteriormente se constituyeron en las delegaciones para la verificación de sus datos, así mismo, proporcionó una relación de visitas domiciliarias realizadas para la verificación del Programa en la que registró 203,254 visitas, sin embargo, no acreditó un programa de visitas domiciliarias ni la metodología y criterios para llevar a cabo dichas visitas, tampoco sustentó los mecanismos de control sobre dichos procesos ni que formuló requerimientos a la población beneficiaria que señaló que no



localizó en las visitas que llevó a cabo en ese año. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.24)

Ya se había abordado esta situación a partir de la formulación del modo de proceder para corroborar que los beneficiarios del Programa contaran con los requisitos necesarios para la incorporación y permanencia en el mismo, sin embargo en esta ocasión podemos ver que sucedió en la fase de implementación, y es que ciertamente hubo irregularidades que se preveían desde fases anteriores del Proceso en cuanto a la planeación adecuada del mismo y la suficiencia de recursos humanos, que desemboca en los resultados que se describen por la auditoría en el párrafo precedente; a estas alturas del Programa, habría que valorar si merece la pena corroborar los requisitos de ejecuciones anteriores por los recursos relativos al tiempo, recursos humanos y económicos, toda vez que el tiempo de permanencia en el Programa tiene una duración máxima de 3 años por el requisito relativo a la edad de los menores, sin embargo lo que si resulta pertinente es generar los recursos para que las visitas domiciliarias sean viables y recaben información pertinente o en su defecto buscar mecanismos de seguimiento más óptimos, así como verificar que no haya incorporaciones en situaciones de incumplimiento de requisitos.

La Secretaría de Bienestar no acreditó para el caso de su Sistema de control interno, que los servidores públicos responsables del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras conocieran y aseguraran en su área el cumplimiento de las metas y objetivos, la visión y la misión institucional; que los objetivos y metas institucionales derivados del Plan institucional fueran comunicados y asignados a los encargados de las áreas y responsables de cada uno de los procesos para su cumplimiento; que se definieran la estructura organizacional, la autoridad y responsabilidad que delimitan las facultades entre el personal que autoriza, ejecuta, vigila, evalúa, registra y contabiliza las transacciones de los procesos vinculados con el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras; que se establecieran los perfiles y descripciones de puestos actualizados y alineados a los procesos; que el Manual de

organización y procedimientos de las unidades administrativas que intervienen en los procesos del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras estuviera alineado con los objetivos y metas institucionales, y actualizado con base en sus atribuciones y responsabilidades establecidas en la normativa aplicable, y que se operara un mecanismo para evaluar y actualizar el control interno (políticas de procedimientos) en cada ámbito de competencia y nivel jerárquico. (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p.41)

Tampoco se definieron las:

Actividades de control en cada proceso para cumplir con las metas comprometidas con base en el presupuesto asignado al Programa en el ejercicio fiscal 2019; implementar instrumentos y mecanismos que midieran su avance y resultados, y analizar las variaciones en el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa; definir estándares de calidad, resultados, servicios o desempeño en la ejecución de los procesos; establecer mecanismos para identificar y atender la causa raíz de las observaciones determinadas por las diversas instancias de fiscalización con la finalidad de evitar su recurrencia; identificar en los procesos la causa raíz de las debilidades de control interno determinadas; atender en tiempo y forma las recomendaciones y acuerdos de los Comités Institucionales; implementar actividades de control mediante el uso de las TIC; evaluar las necesidades de las TIC en el marco del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, considerando los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos

que se requirieran, y cumplir con las políticas y disposiciones establecidas para la Estrategia Digital Nacional en los procesos de gobernanza, organización y de entrega, relacionados con la planeación, contratación y administración de bienes y servicios de TIC y con la seguridad de la información. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.42)

Todo lo anterior guarda una estrecha vinculación con el hecho de que no se contara con un Manual de funciones y procedimientos, pues al parecer el Programa se abordó en algunas de sus cuestiones desde una organización más bien informal, que si bien se habla de que los niveles de control excesivos limitan el funcionamiento de las organizaciones, las bases reglamentarias ocupan un lugar preponderante en el conjunto de recursos que se ponen en juego en el desarrollo de una política pública (Subirats et al., 2008)

Hay que recordar, conforme al capítulo segundo, que México se encuentra comprometido con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030 y que ha realizado diversas acciones para dar seguimiento a los avances generados al respecto, es por ello que dentro de los Programas gubernamentales de corte social se mide la contribución a dichos objetivos; y es bajo este esquema que en la Auditoría aquí revisada, se incluyó la Contribución del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como parámetro para medir el cumplimiento.

De este modo, de acuerdo con la Secretaría de Bienestar, el objetivo general del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras se corresponde con el ODS1 “poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo” (ONU, n.d.-b, párr.1), sin embargo, la alineación no se validó por parte de “la unidad responsable designada para coordinar los trabajos en la dependencia en el marco de los ODS” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.45).

Así mismo, “la Secretaría de Bienestar no acreditó que en 2019 coordinó su participación en la agenda 2030, específicamente en los avances en la implementación de los ODS en los que contribuiría con el PABNNHMT” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.45).

A lo que se suma que:

No documentó que estableció la Unidad Administrativa encargada de llevar a cabo los trabajos de preparación, implementación, evaluación y seguimiento de los ODS en los que participa, ni los procedimientos para

informar al Comité Técnico Especializado en Desarrollo Sostenible y al Consejo Nacional de la Agenda 2030 los avances en la implementación de los ODS. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, pp.45-46)

La relación entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Programa es evidente, tal como se viene revisando desde el capítulo segundo, los objetivos del Programa se vinculan con más de un objetivo para el desarrollo sostenible y sin embargo a lo largo de sus años de operación no ha logrado constituir las instancias adecuadas para su seguimiento ni definir su contribución a partir de indicadores claros, por lo que otra área a trabajar dentro del Programa es que desde su diseño se contemple, más allá del vínculo teórico y normativo a los ODS y la instancia institucional necesaria como parte del Programa, quizá contemplando que se encuentre algún representante dentro del Consejo Técnico para que sea partícipe de las decisiones y de la información generada a partir del Programa.

VII. Evaluación de los Efectos

La Secretaría de Bienestar no estableció la metodología, ni generó información para evaluar la contribución del Programa al cumplimiento del objetivo del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras de mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral, ni para valorar el efecto del Programa en lograr que los beneficiarios encontraran trabajo, permanecieran en sus empleos o que continuaran con sus estudios; lo anterior implicó que en la cuenta pública no se informara sobre el cumplimiento del objetivo del Programa. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.10)

Así mismo, “la Secretaría de Bienestar no estableció indicadores ni metas para evaluar la cobertura de atención del en 2019” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.25).

El hecho de que no se establecieran los indicadores en la etapa de diseño del Programa, va concatenado con la etapa de evaluación, pues la ausencia de datos impide llevar a cabo la evaluación del impacto del Programa, de su eficiencia y cumplimiento, y si además tomamos en cuenta un Presupuesto Basado en Resultados, no sería posible evaluar el desempeño para la asignación de recursos.

“En 2019, la Secretaría de Bienestar mediante el Programa, benefició a 210.3 miles de personas, lo que significó 6.4% de la población potencial (3,267.5 miles de personas), y el 22.9% de la población objetivo” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.26).

Pese a no contar con los indicadores adecuados para medir los resultados, el hecho de que únicamente se haya llegado a un aproximado de 23% de la población objetivo del Programa refleja que no se está llegando a las metas del Programa, ni se está atendiendo a la población de manera adecuada en cuanto a su alcance y cobertura.

Para la Atención y cuidado de los niños a cargo de los beneficiarios del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, la Secretaría de Bienestar no acreditó ante la ASF que, mediante el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, contribuyó en 2019 en la protección y cuidado de los niños ya que no implementó mecanismos ni una metodología para ello, no estableció indicadores y metas, ni generó información para evaluar el efecto del Programa en la atención y cuidado de los niños beneficiarios y con ello fomentar la vigencia efectiva y respeto irrestricto a sus derechos. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.27)

Y es que como se ya se mencionaba, medir el bienestar de los menores, quienes ahora se encuentran, por decirlo de alguna manera, dispersos en diferentes tipos o modalidades de cuidado, representa un enorme reto para la Unidad Responsable de Programa, pues la factibilidad de las visitas domiciliarias periódicas con recursos humanos económicos y materiales limitados –a lo que se añaden los recortes presupuestales- es poco probable.

Por otra parte, como se mencionó en el capítulo tercero:

La integración y operación de los Comités de Contraloría Social (CCS) es una de las labores de operacionalización del Programa, sin embargo, la Secretaría de Bienestar no formuló indicadores que dieran cuenta de la suficiencia de dichos Comités de Contraloría Social respecto del número de

beneficiarios del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras que debieron integrarlos, por entidad federativa. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.33)

Y es que:

En 2019, los 897 CCS tuvieron una cobertura de atención de los municipios donde se dispersó el apoyo del 62.1% (1,445 municipios), sin que la Secretaría acreditara las razones por las cuales no se conformaron Comités en 548 municipios donde tuvo presencia el Programa; además, no se establecieron criterios para determinar el número de CCS, respecto de la población de madres, padres solos o tutores beneficiarios.

Para dar cuenta de la operación de los CCS, la Secretaría de Bienestar proporcionó 1,289 informes de actividades de los CCS del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, cifra que difiere en 392 (30.4%) de los 897 (69.6%) informes registrados en el Sistema Informático de Contraloría Social (SICS), sin que explicara las causas de esta situación.

Con la revisión de los informes, la ASF comprobó que, en términos generales, la percepción de los beneficiarios sobre el Programa, manifestada mediante los Comités de Contraloría Social del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras fue de entre 92.2% y 98.4%, no obstante, destaca que en el 10.5% (134) de los 1,275 informes se manifestó que se había condicionado la entrega del beneficio, además de que en 13 se informó que se presentaron denuncias. La Secretaría de

Bienestar no acreditó el mecanismo mediante el cual consideraría los resultados de los CCS para realizar ajustes a la operación del Programa, ni que los hubiera utilizado. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, pp.33-34)

En cuanto a los Indicadores del Programa, en términos generales, la Matriz de Indicadores para Resultados “(MIR) 2019 del Programa no fue adecuada para evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la propia matriz, ni el objetivo definido en las Reglas de Operación” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.37) ya que se identificaron las deficiencias siguientes:

En cuanto a los indicadores:

- De fin, el indicador tasa de variación de ocupación de las madres padres solos y tutores no permite verificar los resultados del acceso y la permanencia laboral y educativa de la población objetivo, ni en qué medida acceden a los servicios de atención y cuidado infantil
- El indicador porcentaje de madres, padres solos y tutores con niñas y niños de entre un año y hasta un día antes de cumplir los seis años con discapacidad señaló la proporción de beneficiarios del Programa con niños con alguna discapacidad a su cargo, respecto del total de personas beneficiarias, pero no dio cuenta de la situación laboral y académica de las madres, padres solos o tutores
- El indicador porcentaje de madres, padres solos y tutores con niñas y niños de entre un año y hasta un día antes de cumplir los cuatro años se orientó a valorar la proporción de los beneficiarios del Programa con niños sin alguna discapacidad; sin embargo, no dio cuenta de la situación laboral y académica de las madres, padres solos o tutores



- El indicador variación en el promedio de años estudiados de los beneficiarios no fue pertinente para evaluar el cumplimiento del de apoyo, ya que no da cuenta de los años estudiados por las madres, padres solos y tutores, lo cual es un referente para conocer la permanencia de los beneficiarios en los centros de estudio
- El indicador variación en el promedio de horas semanales que trabajan los beneficiarios no permite evaluar el cumplimiento del objetivo de propósito, ya que si bien mide las horas semanales laborales de las madres, padres solos y tutores, no permite verificar el cambio producido en la población beneficiaria del Programa
- El indicador porcentaje del presupuesto ejercido para la gestión de apoyos respecto al presupuesto programado permitió verificar la gestión para el otorgamiento de los apoyos entregados, sin embargo, no se incluyeron indicadores para evaluar la incorporación de nuevos beneficiarios al Programa, la promoción y difusión del mismo, su supervisión y seguimiento, así como la atención y cuidado de los niños beneficiarios. (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.38)

La evaluación de los efectos del Programa queda prácticamente inoperable, por todas las razones arriba citadas, lo que no permite afirmar o negar de manera concreta que existan avances tras la operación del Programa, a la par que no permite sustentar o propiciar la toma de decisiones y que deja en duda si los recursos públicos se encuentran generando efectos y cumpliendo su función redistributiva.

4.6 Fortalezas, oportunidades de mejora y deficiencias de los Programas de Estancias Infantiles y de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras

A lo largo de los últimos dos capítulos se ha rescatado la información relativa al Proceso de Política Pública por el que ha atravesado el Programa que nos ocupa, y del que han surgido sus modificaciones.

Así, se han revisado las cuestiones de diseño, implementación y evaluación en cuanto al Programa, retomando cada una de manera específica para su análisis; es por ello, que en este subcapítulo se presentan los siguientes cuadros, que no sólo servirán como un resumen de los principales aciertos y desaciertos del Programa, sino que también tiene la finalidad de responder de manera más “gráfica” a la hipótesis de esta investigación:

Cuadro 3. Fortalezas, oportunidades de mejora y/o deficiencias del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (2007-2018)

Fortalezas	Oportunidades de mejora y/o deficiencias
1. Toma en cuenta la vulnerabilidad de las mujeres con trabajos informales y poca protección social además de bajos salarios y prevé mecanismos para comprobar dicha condición.	1. Programa no enfocado en el marco de derechos para el desarrollo pleno integral infantil.
2. Toma en cuenta correlación positiva entre acceso de las mujeres a mercado laboral y acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia.	2. Menor flexibilidad en cuanto a los horarios de EI
3. Alineación con el PND (y contemplado desde PND) en las diferentes administraciones	3. Apoyo resultaba insuficiente para acceder a EI considerando a su PO y costos de EI
4. Constituye un programa prioritario Inclusión de niños con discapacidad	4. La mayoría de los usuarios permanecía en el trabajo frente a los que accedían a partir del Programa, y al considerar una PO por debajo de la línea de bienestar implica la continuación en condición de pobreza.
5. Aumento constante del monto del apoyo en ambas modalidades.	5. No contaba con mecanismo de comprobación en cuanto a si la madre, padre o tutor trabajaba estudiaba o buscaba empleo dentro de las ROP.
6. Incluyó temas de capacitación, supervisión y desarrollo infantil en coordinación con DIF nacional	6. No contó con mecanismo de comprobación para constatar que la madre o padre no tenía acceso a servicio de cuidado infantil como seguridad social, generando duplicidad
7. Se preveía la posibilidad de realizar proyectos específicos que contribuyeran a apoyar a beneficiarios por parte de “la unidad responsable del Programa y la Dirección adjunta de estancias infantiles en el DIF nacional” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.34).	7. No había un criterio que sustentara el monto del apoyo



8. Aumentos presupuestales constantes. Incremento casi sostenido en el número de madres, padres solos, beneficiarios (y con ello de niños atendidos).	8. El incremento presupuestal no fue proporcional al incremento en población beneficiaria (niñas y niños inscritos al Programa).
9. Brindaba mayor posibilidad de supervisión a lugares en donde se llevaba a cabo el cuidado infantil.	9. 78% de EI operaban en municipios de baja o muy baja marginación.
10. Brindaba una mayor posibilidad de seguimiento a cada niña o niño.	10. No estableció criterios para establecer metas en el número de EI ni de beneficiarios.
11. Sistema de gestión de estancias infantiles contemplaba diversas funciones y variables	11. No estableció criterios para evaluar los avances en sus objetivos.
	12. No había parámetros para medir su contribución a la Ley General de Prestación de Servicios de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil ni su contribución a la política nacional.
	13. Inadecuada focalización
	14. Funciones y actividades de la unidad responsable no se encontraban en el manual de procedimientos ni los relativos a la planeación y administración de recursos, comprobación de apoyo inicial y ni dispersión de recursos.
	15. El sistema de gestión de estancias infantiles no utilizó "información relevante y de calidad" (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.25) además hubo inconsistencia en la información.
	16. Inconsistencias en información relativa a capacitación de EI, entrega de subsidios, coordinación con DIF, supervisión, focalización, entrega de subsidios, identificación de población beneficiaria y niños atendidos.
	17. No se validó la CURP de 54 beneficiarios pertenecientes a la muestra, cabiendo la posibilidad de que CURP de beneficiarios inexistente a los que se asignaron recursos sea a mayor escala.
	18. Entrega de apoyos duplicados y erróneos.
	19. Falta de documentación conforme a criterios de ROP en modalidad de impulso, entre éstas, de capacitación y competencias.
	20. El que no contaron con registros de asistencia ni cálculos de subsidios.
	21. Falta de documentación conforme criterios y ROP en modalidad de apoyo.
	22. Ninguno de los indicadores de la MIR fue claro, relevante, económico, monitoreable ni adecuado.
	23. No se logró medir el nivel de "cumplimiento de los objetivos y metas" (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.1).
	24. El mecanismo de avance en la contribución de los ODS se encontraba en proceso de definición.

	25. No hubo adecuada supervisión y seguimiento a características de EI, poniendo en riesgo la seguridad de los menores.
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 4. Fortalezas, oportunidades de mejora y/o deficiencias del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras (2019)

Fortalezas	Oportunidades de mejora y/o deficiencias
1. Podría haber mayor flexibilidad de horarios en opciones alternativas del cuidado (horario extendido, por temporadas de trabajo o nocturno).	1. Pese a que reconoce la relación entre el acceso de mujeres a mercado laboral y el cuidado infantil en el diagnóstico, contempla la posibilidad de que el cuidado se lleve a cabo en el hogar con lo que la organización social del cuidado vuelve a recaer en las mujeres y les impide incorporarse al trabajo.
2. Contó con mecanismos de comprobación para constatar que la madre padre tutor trabajaba buscaba empleo fue estudiaba en las ROP 2020 (aunque deja de hacerlo en ROP 2021).	2. De acuerdo al Programa Nacional de Servicios para el Cuidado y Desarrollo Integral Infantil existe gran cantidad de CAI de modalidad privada que no se encuentran ubicados ni registrados y se desconoce el tipo de regulación y supervisión que tienen así como la capacidad de personal y condiciones.
3. Contó con mecanismos de comprobación dentro de los requisitos de las ROP para constatar que la madre o padre no tenían acceso al cuidado infantil como parte de la seguridad social.	3. Dificultad el seguimiento de cada niña un niño.
	4. Mayor exposición de niñas y niños vulnerables a cuidados negligentes y/o violencia.
	5. Pese a denominar se programa para el bienestar de niñas y niños no demuestra estar enfocado en el marco derechos para su desarrollo pleno e integral.
	6. Apoyo deficiente para acceder a servicios de cuidado.
	7. No fortalece la infraestructura física, de equipamiento, materiales y capacitación para la educación inicial.
	8. Dependiendo del tipo de servicio de cuidado, los menores accederán o no al programa de educación inicial SEP.
	9. Dificultad para que bajo las condiciones actuales del Programa pueda colaborar con el Sistema de Información sobre los Derechos de la Primera Infancia (indicadores sobre el grado de cumplimiento de los derechos de niñas y niños de 0-5 años con desagregación a nivel estado, municipio y localidad) propuesto por la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia.
	10. Dificultad para que bajo las condiciones actuales del Programa pueda colaborar en la



	Ruta Integral de atenciones (Sistema de Información que desde lo local permite el registro y seguimiento de cada Niña o niño) propuesto por la estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia.
	11. Disminución del monto del apoyo.
	12. No hay criterio para establecer el monto del apoyo.
	13. El cuidado infantil no constituye un programa prioritario.
	14. Disminución presupuestal drástica (45%)
	15. Hubo cierre de EI lo que disminuye la oferta del servicio para cuidado y atención infantil.
	16. CNDH emitió documento en cuanto a posibilidad del recorte presupuestal pudiera restringir el derecho a la educación, estimulación temprana, bienestar y sano desarrollo integral.
	17. CONEVAL señaló que la transferencia directa del apoyo no era una solución que garantizara el cuidado de los niños.
	18. Su surgimiento desencadenó protestas sociales.
	19. PROIGUALDAD identifica insuficiencia de servicios accesibles para atender las necesidades de cuidado.
	20. La organización Internacional del Trabajo detecta en este tipo de subsidios dificultades como subsidios insuficientes para pagar servicios de calidad y creación de incentivos al cuidado por parte de las familias o personas no capacitadas y uso irresponsable de los recursos.
	21. No queda claro porque es eliminó dentro del objetivo la situación de carencia o pobreza como condición de los beneficiarios y esto se mantiene como criterio de priorización.
	22. Inadecuada focalización.
	23. No se puede corroborar el uso adecuado de los recursos.
	24. Matriz de indicadores no concuerda con datos que se quieren obtener en Cédulas de Seguimiento.
	25. No define a qué se refiere en la mayoría de las zonas prioritarias.
	26. Recabación de información socioeconómica insuficiente.
	27. Se contempla las zonas con altos índices de violencia como prioritaria y sin embargo no se especifica que haya un plan específico en cuanto a la actuación para prevenir la violencia en cuidado de menores.
	28. La instancia (externa al Programa) que ahora se encargará de supervisión de EI, se basará en CAI inscritos al Registro Nacional sin



	embargo, dicho registro no se encuentra completo.
	29. Que el apoyo sea bimestral puede dificultar los pagos a los servicios de cuidado por parte de los beneficiarios.
	30. No se previó incremento de la población beneficiaria.
	31. No se especifica adecuadamente a quien corresponden como el resguardo documental y la coordinación entre niveles territoriales.
	32. En ROP 2020 se omitió la descripción del proceso de incorporación al Programa.
	33. Ningún indicador incluye el bienestar de las niñas y niños afiliados al Programa.
	34. Falta de información para cálculo del indicador “porcentaje de beneficiarios que tenían trabajo al ingresar al Programa y mientras permanecen en él se mantienen y o mejoran su posición en un trabajo remunerado’ y ‘porcentaje de beneficiarios que permaneciendo más de 2 meses en el Programa accedieron a un trabajo remunerado” (CONEVAL, 2012, párr. 1-2).
	35. Decremento constante significativo en el número de beneficiarios.
	36. De no existir una fuerte y sostenida coordinación entre ámbitos competenciales habrá una falta de regulación y supervisión para apertura y funcionamiento de EI privadas.
	37. No incentiva la cobertura de servicios de EI.
	38. Ubicación de EI permanece en municipios de baja o muy baja marginación con lo que la población objetivo restante tendría que buscar otra alternativa de cuidado.
	39. No sustentó las modificaciones realizadas al PEIAMT.
	40. Diagnóstico no contó con los elementos mínimos Respecto a los lineamientos.
	41. No justificó en el diagnóstico los criterios de priorización.
	42. No abarcó “en la caracterización del problema la magnitud y características de la población potencial” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.6).
	43. Padrón de beneficiarios no incluyó Campos para identificar a los beneficiarios conforme a zonas prioritarias ni datos básicos de identificación.
	44. No sustentó la conveniencia de subsidiar directamente a la demanda (padres solos, madres y tutores)
	45. No se establecieron proyecciones financieras ni previsiones presupuestales ni metas para el indicador más significativo.



	46. El reglamento interior y manuales de organización general y específicos no estaban actualizados.
	47. “Los servidores públicos responsables no acreditaron conocer y asegurar en su área el cumplimiento de metas y objetivos institucionales” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.41).
	48. “La estructura organizacional no definió la autoridad y responsabilidad de facultades entre el personal” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.41) para autorizar, vigilar supervisar, dar seguimiento evaluar, dar cumplimiento, registrar y contabilizar las transacciones y procesos vinculados al Programa.
	49. ROP no contaron con mecánica específica de distribución de apoyos ni controles necesarios para asegurar que los pagos llegaran a la población objetivo.
	50. Se incluyó la figura de los Servidores de la Nación pero no se especificaron sus funciones.
	51. No se comprobó que se llevará a cabo la supervisión de pagos, entrega de apoyos y bancarización.
	52. No se establecieron criterios y procedimientos para la promoción del Programa, ni para evaluar su cumplimiento, indicadores ni metas.
	53. No se realizó emisión de convocatorias para registro de nuevos beneficiarios.
	54. Beneficiarios que no cumplieron con ROP fueron incorporados y recibieron apoyos.
	55. Se incorporaron beneficiarios sin previa autorización del Comité Técnico.
	56. Sistema informático deficiente (no permitió llevar a cabo registro y seguimiento de beneficiarios, no hubo cruce automático y periódico con RENAPO ni para límite de edad) no contó con folio de registro único etc.
	57. Se realizaron pagos indebidos.
	58. Actas del Comité Técnico sin elementos mínimos necesarios.
	59. Sólo 8.2% de beneficiarios en comunidades de alto y muy alto grado de marginación y el 80.2% en grados bajo y muy bajo.
	60. Priorización de grupos indígenas muy baja con respecto a otros beneficiarios.
	61. 128,347 personas fueron dadas de baja en el ejercicio 2019 sin justificación.
	62. No estableció procesos ni programa para verificación de criterios de incorporación de beneficiarios inscritos al 31 de diciembre de 2018 como establecieron las ROP.

	63. No se dio seguimiento a las denuncias presentadas por los Comités de Contraloría Social ni a las declaraciones de condicionamiento de apoyos.
	64. No hubo mecanismos de conformación, funcionamiento, suficiencia, ni generación de indicadores de los Comités de Contraloría Social.
	65. No se cuenta con seguimiento ni supervisión de las condiciones de cuidado de los menores.
	66. No acreditó que el Programa contribuyera a “la protección y cuidado de los niños, [pues no cuenta con] mecanismos, metodología, indicadores, metas ni información para evaluar el efecto del Programa en la atención y cuidado” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.27) de los menores.
	67. La entrega de apoyos no asegura la mejora de los beneficiarios en acceso y permanencia en el mercado laboral.
	68. 14.9% de órdenes de pago eran ilegibles, no se podía constatar que fueron emitidas por la Secretaría, no especificaban el monto, no tenían firmas o no correspondían con la base de datos.
	69. Se infirió que entre 10.6% y 20.6% de expedientes carecían de órdenes de pago.
	70. No hubo indicadores de difusión, incorporación, promoción, integración, supervisión, ni actualización del padrón de beneficiarios.
	71. No hay indicadores de acceso y permanencia laboral o educativa con relación al acceso al servicio de cuidado y atención infantil.
	72. No se validó su alineación a los ODS ni su coordinación y modo de participación.
	73. No hubo indicadores de Avance en la participación de los ODS.
	74. No se estableció la Unidad Administrativa que llevara la evaluación, implementación y seguimiento de los ODS ni un Comité Especializado.

Fuente: Elaboración propia

Tras haber realizado la síntesis anterior, se aprecia la diferencia entre las fortalezas y las oportunidades tanto para el Programa como Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras como para el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, pudiendo concluir que hay muchas áreas para la actuación en el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, que significa un gran reto de revisión de la mayor parte del proceso de elaboración del programa público como parte y/o en coordinación de las políticas públicas nacionales correspondientes en un diseño que permita contar con procesos y la supervisión, medición y evaluación de los mismos

para atender los objetivos del Programa y a todos los elementos y usuarios implicados en el proceso de operación del Programa.

Así, en cuanto las Auditorías que se llevaron a cabo para el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, se tiene en las cuestiones de diseño, que la población objetivo en el árbol de problema y en las Reglas de Operación no era la misma, además de que al “establecer la magnitud de la población que era parte del problema público” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.5) a tratar, se excluía a los tutores y a la “modalidad de impulso a los servicios de cuidado y atención infantil, por lo que no se cuantificó con precisión a la población potencial y objetivo” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.5), lo cual a su vez pudo constituir una dificultad para establecer las metas en cuanto al número de beneficiarios, criterio que según la auditoría de 2017 tampoco acreditó cómo estableció, en conjunto con los criterios de programación de meta en el número de estancias infantiles, ni definió cómo iba a calcular su contribución en el “bienestar socioeconómico de madres, padres y tutores” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.19), lo cual era su objetivo con lo que más adelante, al momento de la evaluación del Programa no permitiría cuantificar el avance del Programa en la atención del problema público ni evaluar el cumplimiento del objetivo.

Por otro lado, todavía dentro de las cuestiones correspondientes al diseño del Programa, se tiene que “no se establecieron estrategias para contribuir a la política nacional definida en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.6), con lo que tampoco hubo “metodología, parámetros ni información para valorar la contribución” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.19) del Programa a la política nacional, lo cual, si nos basamos en la teoría de política pública y de planeación que establece que la planeación nacional es el marco de las acciones gubernamentales y que es a través de la alineación entre los planes nacionales y los programas que de este emanen que se busca coordinar el trabajo entre las dependencias y entidades para enfocarlo a la consecución de los objetivos y metas nacionales por lo que cada entidad debería de tener claridad en cuanto a su contribución al logro de lo planteado en los planes nacionales para el desarrollo constituyendo un esfuerzo coordinado en torno a prioridades claras (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008), y que como ya mencionaba Olivarría, al hablar de política pública estamos hablando de un conjunto de decisiones interrelacionadas; deja al Programa como un esfuerzo aislado que no forma parte de una meta conjunta y coordinada para lograr los objetivos sociales establecidos.

La focalización, por otra parte, no fue adecuada por varias razones: la entonces Secretaría de Desarrollo Social no acreditó que en el proceso de afiliación se analizara la “ausencia del Programa en municipios y localidades o la existencia de alta demanda del servicio” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.19) en alguna zona, no se comprobó que la población atendida en estancias infantiles presentara características de priorización, lo cual ya mostraba insuficiencias para su análisis desde el momento en que las propias delegaciones de la Secretaría no tenían información homogénea con respecto al “índice de desarrollo humano en municipios y localidades” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.8), a lo que

se añadió la falta de mecanismos comprobatorios para determinar la autenticidad de la información declarada por parte de los beneficiarios en los Cuestionarios de Información Socioeconómica y en la Solicitud de Apoyo para el ingreso al Programa.

Recordando que en la política pública de corte social, la focalización tiene como objetivo la racionalización del gasto para que esté llegue a una población beneficiaria claramente identificada, y que en este caso corresponde a una inversión en capital humano que busca atender a quienes más lo necesitan, en otras palabras, a la población en mayor riesgo y así aumentar el impacto del Programa evitando la dispersión de los recursos para concentrar los en los grupos que más lo requieren (CEPAL, 1995). Con ello las deficiencias en la focalización del Programa estarían generando las condiciones contrarias a las que se busca mediante este enfoque.

Preocupa además que para el 2018, la Auditoría Superior de la Federación encontrara que el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Políticas Sociales para dicho año, no incluyó funciones y actividades que desarrollaba como Unidad Responsable de la operación del Programa, así como de la planeación y administración de recursos, comprobación del apoyo inicial que se otorgaba las Estancias Infantiles y mecanismos de validación para la dispersión del subsidio a Responsable de Estancias Infantiles lo cual implica que no existía una organización detallada para garantizar la operacionalización del Programa, así como para la planeación y manejo de los recursos asignados al mismo en cuanto es su comprobación validación y dispersión, la importancia de esta omisión radica, en primer lugar en que la Dirección General de Políticas Sociales debió haber sido el pilar básico para la implementación del Programa, cuya estructura organizacional claramente definida fuera la primera herramienta para asegurar el cumplimiento de los procedimientos, funciones, objetivos, características, requisitos y responsabilidades de cada área institucional, en pocas palabras, el manual de Procedimientos es uno de los instrumentos rectores con los que debe de contar una organización para la implementación de un Programa.

En segundo lugar, la carencia de mecanismos para la validación y comprobación del manejo de los recursos puede derivar en actos de corrupción, incumplimiento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, incumplimiento de las Reglas de Operación del Programa, perjuicios y/o en afectaciones en el uso de recursos públicos, ya que como ya se ha mencionado a partir del institucionalismo normativo, el conjunto de normas y reglamentaciones que suponen supuestos y rutinas determinan las pautas de conducta y definen las acciones correctas en lo tocante a las relaciones entre roles y situaciones en una institución, definiendo la naturaleza de la organización y a su vez aumentando el grado de institucionalización dentro de una estructura.

Por otro lado, como herramienta de gestión para la operación del Programa, el Sistema de Gestión de Estancias Infantiles tenía diversas funciones, entre las que figuraban la inscripción y baja de beneficiarios, compilación de evidencias documentales de los diferentes procesos, determinación del cálculo mensual correspondiente al apoyo, almacenamiento de la información y registro de visitas de supervisión; sin embargo, de acuerdo a la Auditoría, no siempre se utilizó

Información relevante y de calidad y se identificaron inconsistencias en la información que tenía que ver con la modalidad 'impulso a los servicios de cuidado y atención infantil' en procesos de afiliación de Estancias Infantiles, de coordinación con el DIF Nacional, de capacitación de responsables de EI, de entrega de subsidios, y de supervisión; y en la modalidad 'apoyo a madres trabajadoras y padres solos y tutores' en procesos de focalización para la entrega de subsidios e identificación de la población beneficiaria y niños atendidos. (Auditoría Superior de la Federación, 2018b, p.25)

Así, pese a que el Sistema era funcional, faltaba asegurar y supervisar la calidad de la información para que ésta fuera consistente, ya que de otro modo, resulta incierta la información procesada mediante el mismo en cuanto a la gestión de Estancias Infantiles, dificultando a su vez que los procesos para los que fue diseñado se realizaran de manera correcta, lo que impediría lograr los objetivos del Programa además de generar posibles situaciones de pagos indebidos e incertidumbre en cuanto a la capacidad de los responsables de EI, lo que implicaba un riesgo para los menores.

De manera similar el padrón único de beneficiarios integrado por un total de 70 Campos contenía los 51 Campos con información de quién qué y cómo y dónde se otorgaron los beneficios del Programa, lo cual resulta favorable para identificar de manera clara mediante una base de datos la procedencia de los apoyos, identificar de manera correcta a los beneficiarios, así como la zona geográfica a la que pertenecían, lo que, de realizarse de manera adecuada brindaría una herramienta para el seguimiento en los procesos, acciones, recursos y focalización del Programa.

Del resto de los campos considerados 12 no contenían información y 7 que establecían los lineamientos no se integraron en el padrón, aunque no queda claro si la función de estos 7 Campos era la de verificar el cumplimiento de los lineamientos por parte de los beneficiarios, en cuyo caso debieron de haberse integrado para verificar que los beneficiarios correspondieran y contaran con la totalidad de los requisitos necesarios.

En cuanto la cuestión de la imposibilidad de validación a través que sus Claves Únicas de Registro de Población de beneficiarios pertenecientes a la muestra dentro de las 3 delegaciones federales de SEDESOL, correspondientes a madres padres solos o tutores y niños o niñas inscritos en alguna Estancia infantil afiliada al Programa, implica que los recursos federales (364,000 pesos) transferidos a dichas delegaciones no pueden ser justificados con lo que podría tratarse de los

denominados niños fantasma e implicar acciones de corrupción y de uso indebido de los recursos públicos, además que, al tratarse de una muestra, cabe la posibilidad de que el problema existiera a mayor escala, y que además por cuestiones presupuestales, población objetivo que realmente lo necesitara estuviera quedando fuera del Programa al destinar los recursos a beneficiarios inexistentes.

A lo anterior se añade el reintegro pendiente por 32.2 miles de pesos por apoyos duplicados y erróneos entregados a 5 Estancias Infantiles en diferentes meses del año 2018 en las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México y Michoacán.

De igual modo, en las 3 delegaciones federales de la Secretaría que se tomaron como muestra en la Auditoría, existieron Estancias Infantiles que carecieron de documentación que acreditara uno o varios criterios de permanencia y afiliación entre los que destacan: constancia de escolaridad mínima de la persona responsable, acreditamiento de competencias, la evaluación psicométrica, estado de cuenta del Responsable de la Estancia Infantil, reglamento interior de la Estancia, evidencia de capacitación del personal, acreditación de la propiedad, Programa Interno de Protección Civil, licencia de uso del suelo, permisos y licencias para operar como estancia infantil, entre otros. Lo anterior no sólo implica que las Estancias Infantiles fueran afiliadas al Programa sin cumplir con los criterios necesarios establecidos en las Reglas de Operación, sino que además ponían en riesgo la seguridad e integridad de las niñas y niños que asistían a las Estancias Infantiles que no contaban con los instrumentos necesarios para su operación.

Hubo también Estancias Infantiles que no proporcionaron el formato registro de asistencias o cálculo de subsidio en diferentes meses o que no contaron con el registro de asistencia de uno o varios niños o incluso se realizaron pagos sin contar con las asistencias mínimas; con lo anterior no sólo se incumplió con lo establecido en las Reglas de Operación, sino que también se llevaron a cabo pagos no acreditados en perjuicio de los recursos federales, y no se pudo comprobar un mínimo de asistencia por parte de los menores a las Estancias Infantiles que permitiera a la madre, padre solo o tutor ingresar o permanecer en el empleo o bien continuar con sus estudios.

De igual modo, en casi la totalidad de la muestra de los expedientes de beneficiarios de la modalidad de "apoyo a madres trabajadoras, padres solos o tutores" carecían de la documentación necesaria para su afiliación al Programa, lo cual no sólo deja ver que existía una falta de supervisión por parte de la entidad fiscalizada, que de acuerdo con la aproximación formal institucional de la política pública estaría dejando ver que los actores que participan en el proceso del Programa no están llevando a cabo las atribuciones y responsabilidades prescritas por la institucionalidad, sino que también impedía constatar que la población que estaba recibiendo los apoyos se correspondía realmente con la población objetivo.

En cuanto a la Matriz de Indicadores para Resultados que se considera la herramienta que permite alinear los objetivos de programas y políticas públicas con los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la administración pública (Nacional Financiera, 2008) y que a su vez proporciona información

oportuna, objetiva y relevante acerca del desempeño de las políticas públicas y programas implementados, especialmente en lo concerniente a sus resultados (CONEVAL, 2014); la auditoría realizada al Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras concluyó que los indicadores para evaluar el cumplimiento del objetivo del Programa propuestos en la Matriz de Indicadores para Resultados a nivel de propósito carecían de medios para verificar la información, que la lógica vertical limitaba la relación causa-efecto y no precisaba de qué modo el Programa protegía el bienestar socioeconómico de los beneficiarios, además de que ninguno de los 17 indicadores propuestos por la Matriz contaban con los criterios de claridad, relevancia, económico, monitoreable y adecuado, con lo que la concepción de Cohen en torno al Programa social como la traducción operacional de la política pública dentro de la cual se enmarca no se cumple en su totalidad, al tiempo que no permitió la correcta reevaluación del Programa a partir del cumplimiento de sus objetivos.

Finalmente, para 2017 el mecanismo de seguimiento del avance en el cumplimiento de metas y objetivos del desarrollo sostenible se encontraba en proceso de definición, por lo que todavía no se establecían los medios para definir la contribución del Programa a los ODS.

En lo concerniente al Programa de Apoyo para el Bienestar de Niños y Niñas Hijos de Madres Trabajadoras, este contó con un diagnóstico para sustentar su implementación en donde se mencionaba que la modificación al Programa tendría como resultado la ampliación de la cobertura y que además abandonaría el modelo de intermediación para convertirse en “un programa flexible y no limitado” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.5), sin embargo, como ya se ha observado a partir de la información presentada en el capítulo tercero y en los resultados de la auditoría, el Programa no solamente no amplió su cobertura sino que vio disminuida la cantidad de beneficiarios que tuvieron acceso al mismo, y que la flexibilidad del Programa se vio limitada por la disminución monto del apoyo, y la falta de certeza en la existencia de diferentes opciones viables accesibles para el cuidado infantil que pudieran constituir una decisión real por parte de la madre, padre solo o tutor del menor.

A lo que se suma que, de acuerdo a la consideración de la propia Auditoría Superior de la Federación, no se justificó o sustentó la modificación y ajustes realizados al Programa, y que el diagnóstico no contó con los elementos mínimos que debió observar respecto a los ‘Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos de cuyo Resultado se Obtienen Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social’.

Dentro del mismo diagnóstico, se identificó que al igual que sucedió en Programa de Estancias Infantiles, en el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras no se incluyó “en la identificación del problema a los tutores como parte de la población afectada” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.6), además de que en este último no se estableció en el diagnóstico que la “falta de acceso a servicios de cuidado infantil” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.6) constituía parte del problema público ni que existían municipios y zonas

donde el “problema adquiere mayor relevancia debido a las condiciones socioeconómicas de la población” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.6), lo que difiere o no sustenta lo establecido en las Reglas de Operación que puntualizan la priorización del apoyo a dichas zonas.

“La caracterización del problema no abarcó la magnitud, ubicación y características de la población” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.48) potencial y no consideró tampoco a “padres solos y tutores como parte de la población potencial” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.48), tampoco analizó “las variables socioeconómicas demográficas y de ubicación de los grupos poblacionales que presentaban el problema a resolver (por ejemplo la dificultad de la población en zonas altamente marginadas para acceder a un empleo en su lugar de origen)” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.48), lo que conduce a pensar que no hay un criterio sustentado detrás de la priorización de beneficiarios que habitan en “municipios indígenas de alto rezago social, pobreza extrema, zonas de alto grado de marginación, altos índices de violencia zona fronteriza, turística y aquellas que integran estrategias integrales de desarrollo” (Secretaría de Bienestar, 2019c, p.3), a lo que se suma que no se definió a qué se refería cada una de las zonas anteriores ni cuáles eran, a excepción de los municipios indígenas que fueron los únicos que se enlistaron en las Reglas de Operación, por lo que resulta complejo que si el propio Programa no establece o tiene certeza sobre la definición, región a la que corresponde, o delimitación de cada zona se pueda llevar a cabo de manera adecuada la priorización de los beneficiarios para llegar a la población objetivo, añadiendo a lo anterior que el padrón del Programa tampoco incluía los campos para identificar a dónde pertenecían sus beneficiarios con respecto a dichas zonas.

El hecho de que no se estableciera un posicionamiento en cuanto a cuál de las alternativas para el cuidado planteadas en la propuesta del diseño “cuidado en el hogar del menor, el uso de cuidadoras y el uso de Centros de Cuidado” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.6) era la más adecuada constituyó otra carencia para justificar el modo en el que se determinó que operaría el Programa, y lo que es más, no hubo criterios que sustentaran “la conveniencia de subsidiar la demanda de los servicios de atención y cuidado infantil” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.6), con lo que incluso no se respalda la razón de ser del Programa.

Tampoco “se establecieron proyecciones financieras y metas para el indicador más significativo ni previsiones presupuestales para atender de la manera más adecuada el problema” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.6), lo cual, si se considera que, como se abordó en el capítulo teórico, el programa constituye la traducción operacional de la política pública por medio de la asignación de recursos que permiten su implementación, está dejando fuera una de las características estructurales del Programa que permiten la realización de los objetivos.

El Reglamento Interior no se encontraba actualizado ni los manuales de organización general y específicos, entre ellos el manual de organización y procedimientos, con lo que igual que en el Programa de Estancias Infantiles, pudo no haber claridad en cuanto a la organización y funciones específicas para poner en marcha y dar seguimiento al Programa, lo cual derivó en hecho de que los



servidores públicos responsables del Programa no acreditaran conocer y asegurar “en su área el cumplimiento de metas y objetivos” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.41) institucionales y mucho menos que “la estructura organizacional [definiera] la autoridad y responsabilidad de facultades entre el personal” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.41) para la autorización, ejecución, vigilancia, seguimiento, supervisión, evaluación, cumplimiento, registro y contabilidad de las transacciones de los procesos vinculados al Programa y en consecuencia tampoco pudo haber alineación con los objetivos y metas institucionales en los ámbitos y niveles competencia e incluso las Reglas de Operación no contaron con la mecánica de distribución de los apoyos ni los controles necesarios para asegurar que los pagos llegaran a la población objetivo, incluso se contó con los denominados Servidores de la Nación cuyas funciones tampoco estaban determinadas. Todo lo anterior, deja en duda de qué manera se llevó a cabo la operación del Programa por parte de la Unidad Responsable del mismo.

Pese a ello, la Dirección General de Políticas Sociales señaló que en coordinación con las delegaciones de la Secretaría se habían llevado a cabo actividades de supervisión en cuanto a los pagos, entrega de apoyos y bancarización, todas ellas, acciones que la Secretaría no comprobó, por lo que tomando en cuenta de “actualización de los manuales de organización y procedimientos” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.9) además de la entrega errónea de apoyos y la falta de documentación comprobatoria, y que la auditoría encontró que no se especificó la mecánica de operación, “procedimientos, ni mecanismos de control para asegurar la entrega de apoyos” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.9), queda en duda si dichas actividades fueron llevadas a cabo o no.

En cuanto a la promoción del Programa, tampoco se establecieron “los criterios procedimientos y mecanismos para” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.50) llevarla a cabo, ni para la incorporación de indicadores y metas que evaluaran su cumplimiento, además del hecho de que se hicieran trípticos y carteles informativos pero que no tuvieran criterios y procedimientos de utilización, de su número ni alcance, pese a la contratación y pago de servicios de impresión, a lo que se añade que durante ese año no se realizó emisión de convocatorias para registro de nuevos beneficiarios y que las nuevas incorporaciones fueron llevadas a cabo por el Comité Técnico (a excepción de la correspondiente al Estado de México que no contó con formato de solicitud de incorporación a programas de desarrollo ni autorización del Comité Técnico y los 4,291 beneficiarios que carecieron de sustento para su incorporación); se tiene que no sólo no se llevó a cabo una adecuada promoción del Programa, sino que ésta no tuvo alcance, que fueron utilizados recursos públicos sin resultados y que no tuvieran congruencia con las Reglas de Operación presentadas para dicho año.

Los procesos o sistemas informáticos desarrollados para la operación del Programa no permitieron llevar a cabo el registro y seguimiento de beneficiarios, ya que como se ha mencionado, había beneficiarios que no contaban con la dirección completa, lo que podría dificultar establecer si pertenecen o no a una zona prioritaria, además de que no hubo cruce automático y periódico con RENAPO, ni para identificar el

límite de edad, lo que provocó que se realizaran pagos indebidos (casos de beneficiarios y niños con estatus de defunción, CURP inválidas y niños que superaban el límite de edad, que recibieron el apoyo además de entrega de apoyos adicionales); el método de registro sistematizado no permitió registrar y dictaminar las solicitudes recibidas, lo que además de provocar errores en donde se pudieran autorizar solicitudes que no contaran con los criterios y requisitos indispensables, o bien que se rechazaran aquellas que corresponden a la población objetivo, pudo dificultar o ralentizar el proceso de autorización o rechazo de las solicitudes.

Por su parte el hecho de que el sistema no contará con un folio de registro único irrepetible pudo provocar duplicidad en la entrega de apoyos, lo que en conjunto con la falta de actualización permanente de los controles para evitar que los beneficiarios recibieran importes mayores a los autorizados pudo provocar gastos innecesarios y no justificados en perjuicio del presupuesto del Programa y en general de los recursos públicos, además de faltar al criterio de transparencia y prestarse a manejos indebidos.

De igual modo la falta de datos por parte del Sistema, no permitió llevar a cabo “la supervisión de la operación del Programa” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.1), la obtención de datos sobre el cumplimiento de los objetivos, ni el respaldo de evidencia documental que sustente los procesos llevados a cabo.

A lo que se añade que los padrones de beneficiarios no contuvieron los datos establecidos por la Secretaría de la Función Pública, y que resultan básicos para la identificación del beneficiario así como su lugar de pertenencia (que a su vez permite conocer si el beneficiario habita en zona de atención prioritaria) y el monto del beneficio obtenido a través del Programa, los datos para identificar “si las madres padres o tutores buscaban empleo” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.43) estudiaban o trabajaban, tampoco se tuvo acuse de registro en el “Sistema Integral de Padrones de Programas Gubernamentales” (Gobierno de México, 2020, párr. 1), por lo que además de no respetar los requisitos establecidos por la normatividad en este sentido, la falta de datos y de registro en el Sistema Integral pudiera haber complicado el cruce de datos para evitar duplicidades o realizar un cruce entre programas que pudieran coordinarse o ser complementarios.

El hecho de tampoco integrar la fecha de incorporación al Programa en el padrón de beneficiarios impidió revisar, a partir de dicho padrón, el cumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios del Programa correspondientes al ejercicio 2018; y seguramente impedirá de igual modo llevar a cabo el seguimiento de los beneficiarios incorporados en fechas posteriores.

Para el caso del Comité Técnico, las actas que levantó y que no tenían los elementos mínimos pueden generar falta de claridad o de datos para el seguimiento de los procesos del Programa; en cuanto a las 2 sesiones extraordinarias en donde incorporó beneficiarios, en ambos casos hubo beneficiarios a los cuales se les otorgaron recursos pese a no contar con “solicitud de incorporación” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.52), al igual que al beneficiario que además de no contar con la solicitud de incorporación tampoco tenía autorización del Comité Técnico y de igual modo se le entregaron apoyos, a lo que se sumó que la mayoría

de los niños fueron incorporados entre 1 y 99 días antes de que lo autorizara el Comité Técnico. Todo lo anterior deja duda sobre los procesos que se llevaron a cabo para la incorporación de los beneficiarios sin que éstos contaran con la solicitud del apoyo y siendo validados en un primer momento de manera arbitraria y después confirmados por el Comité Técnico sin contar con los requisitos ni criterios necesarios establecidos en las Reglas de Operación del Programa, y según la propia auditoría sin contar con los criterios de equidad y transparencia.

Uno de los argumentos principales para realizar los cambios estructurales al Programa fue que para 2017 el 78% de las Estancias Infantiles se encontraban en municipios de baja o muy baja marginación, y sin embargo, durante la auditoría al Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras en 2019, se tuvo que del total de los beneficiarios sólo el 8.2% se ubicaron en comunidades de “alto y muy alto grado de marginación” (Bustos, 2011, p.185), el 11.5% en grado medio el 80.2% en grados bajo y muy bajo, lo que en total sumó 173,366 beneficiarios, puntualizando además que la priorización de grupos indígenas fue muy baja en comparación al resto de los beneficiarios, lo anterior deja ver que no sólo no se justificó de manera adecuada el cambio del Programa, sino que los hechos que se argumentaron para su modificación continuaron ocurriendo en la operación del Programa ya modificado.

Se había previsto que el Programa se integrara “con los beneficiarios del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras que estaban inscritos al 31 de diciembre de 2018 y que cumplieran con” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.4) las Reglas de Operación, lo que se constataría mediante verificaciones físicas, para las cuales no se estableció un proceso o programa de visitas, criterios ni mecanismos de control, y al realizarse la muestra a partir de la auditoría se encontró que la mayoría de los expedientes no contenían la Cédula de Incorporación a Programas de Desarrollo Social, además de carecer de otros requisitos. A lo anterior se sumó que de acuerdo a la auditoría, de las 128,347 personas que fueron dadas de baja del ejercicio 2018 al 2019, en el 30.7% de los casos no se acreditó la causa.

Lo antes mencionado implicó que falta de estructura para la corroboración de datos a partir de las visitas domiciliarias no permitiera que estas cumplieran con su cometido, por lo que además de que nuevamente no se cumplieron los criterios establecidos en las Reglas de Operación del Programa, significó también el uso de recursos presupuestales sin beneficio alguno; además de que se perjudicó a ese 30.7% de personas que fueron dadas de baja sin causa aparente, con lo que no se respetó lo declarado con respecto a que los cambios en el programa no constituirían afectación alguna para los que en el Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras, constituyeron los beneficiarios de la modalidad de “apoyo a madres trabajadoras, padres solos o tutores” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, p.3).

Como ya se abordó en la caracterización “del problema no se incluyó a los padres solos o tutores” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.6), así mismo, en las Reglas de Operación tampoco se estableció un criterio o requisito para acreditar que el beneficiario es padre solo o que tiene la condición de tutor del menor.

Mientras que de conformidad con la auditoría no existió un mecanismo “para constatar que la madre, padre sólo tutor estuviera buscando empleo” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.16), que trabajaba o estudiaba, de acuerdo con la revisión de las Reglas de Operación del Programa se tuvo que para el ejercicio 2019 sólo se mencionaba como requisito presentar documento de estado laboral o académico sin especificar cuál, para el ejercicio 2020 hubo mayor especificidad, ya que en caso de estar trabajando había que presentar un documento expedido por la empresa en la que laboraba, en caso de estudiar una constancia de estudios y en caso de buscar empleo la copia de solicitudes de empleo entregadas, sin embargo para las Reglas de Operación para el ejercicio subsecuente se observó que el requerimiento consta únicamente de un “escrito libre bajo protesta de decir la verdad en donde se señala si trabaja busca empleo o está estudiando” (Secretaría de Bienestar, 2019^a, p.3); por lo que no en todos los casos se han modificado los requisitos en aras de una mayor especificidad y comprobación de los criterios a partir del establecimiento de documentos que acrediten las condiciones requeridas, y se asiste a unas Reglas de Operación cambiantes en ocasiones sin un sustento evidente porque no garantizan “que los subsidios se otorguen exclusivamente a la población objetivo” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.12).

Por otro lado, partir de la auditoría se declaró que la Secretaría de Bienestar no acreditó que a partir del Programa se contribuyera a la “protección y cuidado de los niños, puesto que no contó con mecanismos, metodología, indicadores, metas, ni información para evaluar el efecto del Programa en la atención y cuidado de los niños beneficiarios” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.27). Es que como ya se había mencionado en el capítulo tercero el Programa no cuenta con un seguimiento adecuado de las condiciones en las que se realiza el cuidado de los menores en ninguno de los casos, es decir ni en sus hogares ni cuando el cuidado se lleva a cabo por parte de terceros, ni supervisa las Estancias Infantiles a las que pudieran asistir, situación que pone en riesgo el cumplimiento irrestricto de sus derechos y la salvaguarda de su seguridad e integridad.

Por otra parte, uno de los mecanismos para el “seguimiento supervisión y vigilancia del cumplimiento de las Reglas de Operación” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.13) lo constituyen los Comités de Contraloría Social, pero no se definieron los mecanismos para guiar su funcionamiento “ni los requisitos para su conformación, [y tampoco se estableció] como se vincularían los resultados obtenidos por los Comités” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.10) para mejorar la operación del Programa, lo anterior, en conjunto con la ya mencionada falta de actualización de los manuales de organización y operación dejan en duda la calidad del Programa, bajo definiciones como las de Di Virgilio y Solano, del programa como un instrumento en donde se definen claramente las instancias ejecutoras o responsables de llevar a cabo la implementación de acciones específicas.

Así, durante la operación del Programa, no hubo indicadores sobre la suficiencia de los Comités respecto al número de beneficiarios por entidad federativa (con lo que no se conformaron Comités en 548 municipios); del total de informes reportados, sólo alrededor del 70% se registraron en el Sistema Informático de la Contraloría

Social; y pese a percepciones favorables del programa superiores al 90%, “el 10.5% de los informes manifestó que se había condicionado la entrega del beneficio” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.34) y en 13 de ellos se presentaron denuncias sin que la Secretaría comprobara mecanismos con los cuales pudieran considerarse y dar seguimiento a los resultados de los Comités de Contraloría Social ni dar seguimiento e investigar a las quejas y denuncias presentadas por dichos Comités (Auditoría Superior de la Federación, 2020).

Por lo anteriormente dicho no se aseguró que la Contraloría Social establecida para el seguimiento del Programa pudiera operar de forma óptima con deficiencias desde su organización y cobertura, aun así, los Comités emitieron informes de actividades que contenían la opinión de los beneficiarios del Programa, en donde la declaración en cuanto a condicionamiento del apoyo resulta de gravedad pues implica actos de manipulación y corrupción que incumplen la normatividad y ameritan sanciones, al igual que las denuncias interpuestas, agravado por el hecho de que no se dieran mecanismos de seguimiento a dichas inconformidades, que no se generarán indicadores y que no se ajustara el propio Programa con base en los resultados obtenidos para establecer controles que eviten en el futuro este tipo de actos indebidos que además contravienen la protección social como objetivo de los programas y políticas sociales.

En lo concerniente a la entrega de apoyos económicos a partir de la muestra la auditoría infirió que entre el 10.6% y el 20.6% de los expedientes podía carecer de una o más órdenes de pago y que el 14.9% de los que si la contenían tenían deficiencias en cuanto a su legibilidad, que no se podía constatar que habían sido emitidas por la Secretaría, que se había registrado “a más de un menor sin especificar el monto correspondiente a cada uno, que no contenían la firma del beneficiario y que los montos no correspondían a los establecidos en la base de datos de beneficiarios” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.23). Lo anterior además de poder dar pie a la discrecionalidad y actos indebidos, también refleja la falta de supervisión por parte de la Unidad Responsable y puede acarrear afectaciones a los beneficiarios así como perjuicios a los recursos públicos asignados al Programa.

En cuanto a los indicadores, la auditoría menciona que la entrega de apoyos no asegura que los beneficiarios “mejoren sus condiciones de acceso y permanencia al mercado laboral” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.15), además de que la MIR del Programa no incluye indicadores en cuanto a las acciones para el cuidado y protección de las niñas y niños a pesar de que el programa se denomina ‘apoyo para el bienestar de niñas y niños hijos de madres trabajadoras’, y no hubo indicadores sobre la incorporación al programa la difusión la promoción la integración y actualización del padrón ni de supervisión. Además faltaron indicadores que permitirán verificar el acceso y permanencia laboral y educativa en la medida en que se accede a “los servicios de atención y cuidado infantil” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.3), la permanencia de los beneficiarios en los centros de estudio y trabajo, complicando la medición de la avanza y los resultados del Programa.



Finalmente, pese a que se estableció que el objetivo general del Programa estaba ligado al “Objetivo de Desarrollo Sostenible de: ‘poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo’” (ONU, n.d.-b, párr.1), no comprobó que “la Unidad Responsable designada para coordinar los trabajos en la dependencia en el marco de los” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.45) Objetivos de Desarrollo Sostenible validara dicha alineación; en adición, no se acreditó su coordinación y “participación en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en cuanto al avances en la implementación” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.45) de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que contribuyó el Programa, ni documentó que estableció la unidad administrativa que tuviera a su cargo “llevar a cabo los trabajos de preparación implementación, evaluación y seguimiento de los” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.45) Objetivos de Desarrollo Sostenible, ni el procedimiento mediante el cual informaría el “Comité Técnico Especializado en Desarrollo Sostenible y al Consejo Nacional de la Agenda 2030 los avances de la implementación de los” (Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.46) Objetivos de Desarrollo Sostenible en torno al Programa. Así, pese a que se establece la alineación del Programa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde sus Reglas de Operación, esto nos está llevando a cabo en la práctica quedando únicamente al nivel normativo, al igual que la Convención de los Derechos de las Niñas y Niños, en lo que corresponde al institucionalismo internacional.

CONCLUSIONES GENERALES

Lasswell Mencionaba que la política pública debía responder tres preguntas que eran ¿cómo tomar decisiones de gobierno más inteligente? ¿cómo generar y mejorar la información para los funcionarios a cargo del diseño de políticas públicas? y ¿cómo incorporar en el gobierno mayor racionalidad?, al respecto la actual tradición en cuanto a la elaboración de la política y pública y sus programas buscan basar las decisiones, entre otras cosas, a partir de las evaluaciones y los indicadores de desempeño de cada programa, lo que idealmente daría pauta para establecer áreas de oportunidad o elementos de mejora ante cada ejercicio del programa o en su caso modificar el programa o bien eliminarlo, si éste no está dando resultados.

El Programa de Estancias Infantiles, así como el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, han sido objeto de diversas evaluaciones y auditorías, en dicha búsqueda de mejorar la información que poseen los funcionario a cargo del diseño de las políticas y programas públicos que permita lograr los objetivos propuestos y beneficiar a los grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema, dichos grupos corresponden en este caso a las madres, padres solos y tutores de niños pequeños y a quienes además, según se menciona en los diagnósticos del Programa, sus condiciones económicas desfavorables no les permiten acceder al cuidado infantil para con ello buscar un empleo, permanecer en él o capacitarse.

Así, el programa de corte social deriva de una política pública cuyo fin último es el bienestar social o al menos el mejoramiento de las condiciones de aquellos grupos que se considera tienen un problema de interés público, sin embargo a partir del análisis realizado a lo largo de esta investigación no se puede comprobar que las decisiones de gobierno hayan conducido a acciones estructuradas de modo intencional que estuvieran realmente orientadas al cumplimiento de los objetivos de valor para la sociedad o que demostraran aminorar el problema de la falta de acceso al cuidado infantil que permitiera a las madres, padres solos o tutores de niños pequeños acceder y permanecer en el mercado laboral o bien estudiar, cuya solución es considerada de interés o beneficio público, a pesar de que dicho problema ha sido sustentado reiteradamente en los diagnósticos que dieron lugar al Programa y en cada nota introductoria de las Reglas de Operación que han tenido lugar a lo largo de estos 13 años de operación del Programa.

Tal como ya mencionaba Pinazo con respecto al análisis de Política Pública, en el presente documento se trató de investigar y abordar los medios jurídicos, administrativos y financieros que buscaban la consecución de un objetivo planteado a partir de un programa público, y de igual modo como fue descrito por Dye, se trató del análisis incluyera al problema público reconocido por el gobierno, la importancia y prioridad que se le dio a éste, el tipo de política pública con la que se ha hecho frente al problema, el enfoque, contenido, población objetivo a la que va dirigido, los

resultados que se esperaban y los recursos que se involucraron como medios para el aprendizaje para realizar el análisis.

Así que una vez retomados tales elementos a lo largo de esta investigación se llegó a las siguientes conclusiones:

En cuanto a la Agenda de Gobierno los diferentes gobiernos desde antes de la implementación del Programa de Estancias Infantiles, han venido trabajando sobre una agenda sistémica para la prestación de programas sociales enfocados a la disminución de la pobreza, de acuerdo al artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social, y en dicho marco es que se inserta el Programa Social de Estancias Infantiles, y de ahí que en cada ejercicio del Programa, se ha establecido en las ROP la focalización o bien la priorización del Programa a las personas en condiciones de marginación o carencia económica.

Mientras en términos de la agenda, institucional, formal o gubernamental, derivado del recuento del posicionamiento del tema atendido por el Programa desde el año 2000, con las “Casas de atención infantil (CAI)” del Programa Jefas de Familia, y su modelo internacional propuesto por la UNICEF, la existencia de un marco estadístico con la ENTAUT, así como el antecedente de las diversas acciones en la agenda internacional retomadas, se puede ver que el contexto, se puede pensar que el trabajo de las madres y el cuidado y atención de niños pequeños ya había sido seleccionado como un tema de agenda a nivel internacional y nacional en sexenios anteriores.

Tomando los postulados del institucionalismo internacional e institucionalismo histórico, se puede decir en el primer caso, que los preceptos, acuerdos y convenciones en el ámbito institucional han permeado constantemente en las decisiones del gobierno mexicano, y con especial énfasis las determinaciones de las Naciones Unidas y su Agenda 2030, la cual cuenta con mecanismos de seguimiento y evaluación reglamentados e institucionalizados en la denominada Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 y el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, creado desde 2017.

Y para el caso del institucionalismo histórico en donde se encuentra una persistencia histórica en las instituciones o bien, que las nuevas instituciones al haber sido creadas surgen sobre la base de los modelos institucionales ya existentes, pero cuyo actor principal continúa siendo el Estado a partir de sus reglas formales, estructuras políticas o normas (Farfán, 2007), se aprecia una afinidad con la secuencia que ha seguido el Programa desde que el tema se insertó en la agenda gubernamental, puesto que pese a los cambios de administración, el tema ha logrado mantenerse, con sus respectivas modificaciones llevadas a cabo por parte del Estado y a pesar de haber perdido fuerza como Programa prioritario.

No se puede decir con exactitud en qué medida la política pública ha sido definida por la “interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía” (Aguilar, 2012, p.29), y que se menciona a lo largo del trabajo que se tomó en cuenta la opinión pública, mediante la consulta ciudadana y que para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, pues ésta fue una

necesidad expresada de manera explícita por parte de las mujeres madres de niños pequeños y que quedó asentada en el PND, y que sostiene con ello que para ese periodo la demanda ciudadana que dio fuerza al Programa de Estancias Infantiles, en contraposición, los movimientos sociales generados a partir de los cambios en el programa más que haber generado acuerdos entre los diversos sectores parecen haber culminado con una legitimación normativa e Institucional por parte de la autoridad.

Así como mencionara Aguilar, “las relaciones cotidianas entre sociedad y Estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores, en donde hay una agenda de los ciudadanos, del estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que puede empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado” (Aguilar Villanueva, 2003, p. 23) a la que se añaden los intereses, conflictos y necesidades de los grupos particulares.

O en términos específicos del Programa, el tema logró tener visibilidad y entrar a la agenda mediante un problema identificado de interés público, y tras la elaboración de un diagnóstico se determinó como tema prioritario el abordaje del problema a partir del trabajo femenino (a diferencia de otros países, por ejemplo el caso de Chile aquí revisado, en donde el problema público es planteado a partir de un enfoque hacia la atención de la primera infancia), lo que a su vez determinó un proyecto o planteamiento de solución, llámese, una manera de intervención pública a partir del Programa de Estancias Infantiles, a partir de este momento, según se documenta hubo demandas y necesidades públicas escuchadas en las Consultas Ciudadanas que fueron retomadas en los Planes para el desarrollo.

Más adelante, y derivado de un cambio en las prioridades y maneras de abordar el problema por parte del gobierno, surgen las diferencias de intereses, conflictos y necesidades tanto de ciertos sectores de la ciudadanía identificados como beneficiarios finales (madres usuarias de los servicios de cuidado y atención infantil) como de grupos particulares que otrora fueran un elemento clave en la operatividad del Programa, para posteriormente llegar a nuevos arreglos institucionales que implementados por la autoridad, vuelven a legitimar el modo en el que el problema público será abordado en la agenda gubernamental.

Se observaron también en los cuadros “resumen”, al finalizar el cuarto capítulo una serie de fortalezas y oportunidades de mejora o debilidades de ambos Programas, siendo dichos cuadros medulares en esta investigación y de los cuales a modo de conclusión se rescata que:

En primer lugar se comprueba la hipótesis de que el Programa de Apoyo para el Bienestar de niñas y niños hijos de madres trabajadoras (2019) no ha mejorado las condiciones de las madres trabajadoras con respecto a la provisión de medios de cuidado de sus hijos, debido a que si bien su estructura es similar a la del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, sus Reglas de Operación son distintas; lo que ha provocado que no se obtengan los mejores resultados.

Esto debido a que como se observó en dichos cuadros, las fortalezas presentadas por el Programa de Apoyo para el Bienestar de niñas y niños hijos de madres trabajadoras (2019) se presentaron en menor cantidad que las del Programa que le antecedió, y por el contrario, las oportunidades de mejora y/o deficiencias superaron por mucho a las del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, de conformidad con el análisis realizado sobre el Proceso de Política Pública y sus diferentes etapas.

Dichas tablas nos permiten a su vez dar respuesta a la pregunta de investigación sobre ¿qué situaciones dentro del Proceso de Política Pública del Programa de Estancias Infantiles y posterior Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras representan una fortaleza para el Programa y cuáles representan áreas de oportunidad o de mejora para incrementar el logro de los objetivos del mismo?, lo que se rescata de manera concisa y a grandes rasgos en los párrafos siguientes:

Las fortalezas principales del PEI radican en la teoría que sustenta su diagnóstico, tomando en cuenta la evidencia sobre la correlación positiva entre acceso al trabajo y acceso a los servicios de cuidado infantil de los menores, además de la inclusión de sectores vulnerables (niños con discapacidad, personas con recursos menores a la línea de bienestar y personas sin acceso a seguridad social), a ello se añadió que el Programa se encontró directamente respaldado por los diferentes Planes de Desarrollo a nivel nacional.

Las previsiones de seguridad de los menores es, de igual modo, un aspecto de amplia relevancia por el que el PEI se diferencia de su Programa sucesor, y es que incluía temas de capacitación, supervisión, proyectos adicionales de para el desarrollo, y seguimiento de las condiciones de los infantes.

Por su parte, las principales fortalezas del Programa de Apoyo para el Bienestar de niñas y niños hijos de madres trabajadoras (2019) son esencialmente la previsión de mecanismos de comprobación para el cumplimiento de requisitos, situación que suma a la focalización adecuada de la población objetivo y por otro lado la flexibilidad de horario que podría traer consigo el considerar alternativas de cuidado adicionales a los servicios formales de cuidado y atención infantil que constituyen las Estancias Infantiles.

En contraposición, las oportunidades y deficiencias de mayor relevancia que presentó el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras fueron los de no contar con criterios y/o parámetros para medir su contribución a los ODS, a la Ley General de Prestación de Servicios de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, ni de sus propios avances, nivel de cumplimiento y metas como Programa.

Adicionalmente no establecía mecanismos de comprobación para constatar que los solicitantes trabajaran, estudiaran, o buscaran empleo ni para demostrar que no contarán con servicios de cuidado infantil mediante seguridad social.

La focalización del Programa presentó deficiencias, tal fue el caso de la distribución territorial de las Estancias (78% en municipios de baja y muy baja marginación), a

lo que se añade la falta de sustento en el establecimiento del monto del apoyo, el cual resultaba insuficiente, siendo que si bien hubo un incremento constante en el presupuesto asignado al Programa, este no fue proporcional al incremento de la población beneficiaria ni al incremento del monto de los apoyos otorgados. Hay que mencionar también que los horarios de las Estancias Infantiles no contaban con flexibilidad si se considera un horario laboral de tiempo completo.

En otro aspecto; el sustento teórico, metodológico y de diseño del Programa no consideraba a los menores como sujetos de derechos y como primeros beneficiarios (receptores) del Programa, si bien es cierto que en la práctica se ofrecían cursos de capacitación a los beneficiarios de la modalidad de Impulso y se establecieron requerimientos de equipamiento a las Estancias.

Finalmente, se encuentran las irregularidades referentes a: capacitación, número de Estancias, entrega de subsidios/apoyos en ambas modalidades, identificación y validación de beneficiarios, documentación y registros de asistencias.

Por otra parte, las deficiencias y/o oportunidades de mejora que se detectaron para el caso del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, comienzan con omisiones administrativas, organizacionales y presupuestales, toda vez que no contó con manuales de organización actualizados, ni conocimiento de funciones por parte de los servidores públicos operadores del Programa, no se previó una mecánica específica de distribución, control y supervisión en la entrega de apoyos, ni para la promoción, difusión y emisión de convocatorias del Programa, procesos de incorporación o cumplimiento de metas e indicadores, o para el funcionamiento de los Comités de Contraloría Social, ni para la difusión, incorporación, supervisión y actualización del padrón de beneficiarios.

A lo anterior se añade la falta de medios de generación de información para determinar el cumplimiento de indicadores, incluidos los de acceso y permanencia laboral; un diagnóstico que no contó con los elementos mínimos requeridos ni justificó debidamente el cambio drástico realizado al Programa, ni la conveniencia de modificar la modalidad de entrega del subsidio.

La adecuada focalización tampoco se llevó a cabo, debido a que dejó de incentivarse la cobertura de Estancias Infantiles, e incluso hubo cierre de las mismas, los beneficiarios siguieron ubicándose en su mayoría (80.2%) en municipios de baja o muy baja marginación con una priorización de grupos indígenas muy baja.

Se añade que no es posible corroborar el uso adecuado del apoyo, que no hay factibilidad de dar seguimiento a la totalidad de los beneficiarios, ni construcción adecuada de las cédulas de identificación para la generación de indicadores, e incluso desde la formulación del programa no se especifica a qué refieren la mayoría de las denominadas Zonas De Atención Prioritaria.

Se encontró, en el mismo sentido que el Programa (PABNNHMT) surgió en un clima de protesta social de beneficiarios de las distintas modalidades previas y recomendaciones de organismos como CONEVAL, PROIGUALDAD y CNDH que

no fueron atendidas, de modo similar, el Programa no estructuró, incluyó ni demostró su contribución a los ODS.

En otro tema, el PABNNHMT no mejoró la transparentación del uso de sus recursos y de acciones; puesto que contó con diversas irregularidades, entre las que se encuentran las relativas a las órdenes de pago, beneficiarios que incumpliendo las ROP o sin previa autorización del Comité Técnico fueron incorporados, un Sistema informático que no permitió llevar a cabo adecuado registro, seguimiento y validación de los beneficiarios, pagos indebidos y no se dio seguimiento a las denuncias del Comité de Contraloría Social.

En el mismo tenor, se disminuyeron los montos de apoyo y de manera significativa también se redujeron el presupuesto asignado y la cantidad de beneficiarios.

Sin embargo, los criterios que se consideraron de mayor gravedad en la presente investigación, son el riesgo de que el cuidado de los menores vuelva a recaer en la mujer, sin que se cumpla el objeto del Programa; y la falta de regulación, seguimiento, control, supervisión y comprobación del bienestar, y desarrollo infantil en el marco de sus derechos y contraviniendo con un Programa que lleva por nombre Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños.

Algunas consideraciones complementarias son que el Programa podría estar colaborando en conjunto con otras dependencias con información a la plataforma de datos abiertos relativos a los objetivos de desarrollo sostenible de la Organización de las Naciones Unidas como es el caso del indicador de acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia en donde actualmente sólo se encuentra como ya se ha mencionado la tasa de matriculación a preescolar.

Como ya se ha mencionado el estudio de la OCD denominado Cerrando la Brecha de Género: ¡actuar ahora!, arrojó entre las observaciones finales que el apoyo formal para el cuidado de los hijos es clave para el empleo femenino y que se debían incrementar esfuerzos para aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de cuidado infantil.

Otra de las conclusiones finales de dicho estudio fue que se debían de aumentar la cantidad y calidad de las estadísticas e indicadores de género y mejorar la evaluación de las políticas públicas con enfoque de género, en este caso como ya se ha observado el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, así como el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, incluyen en sus diferentes reglas de operación el criterio de enfoque de género sin embargo, actualmente no incluyen indicadores que coadyuven a evaluar los avances del programa en la materia o su contribución a las políticas de género.

De igual modo, no se tiene un registro de que el diseño del programa haya solicitado el apoyo o involucrado actores especializados en la materia como lo proponía la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en cuanto a instituciones como la división de asuntos de género de la CEPAL que proporcionan apoyo técnico actores clave en la elaboración e implementación de políticas y programas que

abordan la atención de las poblaciones dependientes y la autonomía económica de las mujeres.

En cuanto a las acciones de UNICEF para avanzar en la agenda de los derechos de las niñas y los niños y los adolescentes se había contemplado la generación de la Ley General de prestación de servicios de atención cuidado y desarrollo integral infantil, sin embargo, tras las modificaciones estructurales al Programa, dicha ley sólo beneficiará aquellos menores cuyo cuidado se realice a través de una Estancia infantil.

La nueva política educativa planteada a partir de la nueva escuela mexicana incluye la estrategia 0-23, que propone la integración de diversas políticas sectoriales bajo una lógica colaborativa que abarque el trayecto formativo de los 0 a los 23 años para lo cual se integró a la educación inicial a partir de la estrategia Nacional de atención para la primera infancia, en algo similar subsistema de protección integral a la infancia chile crece contigo que como ya se ha visto daba seguimiento a los infantes desde el nacimiento hasta los 10 años de edad, incluso el mismo documento de la estrategia Nacional para la atención a la primera infancia rescata el caso de Chile y el caso de Costa Rica de cero a seis años.

En ambos casos se busca que una política pública o estrategia coordine las acciones a realizar en la materia a un plazo mayor con la intención de que se dé seguimiento, continuidad e integralidad, y en el caso de Chile, dicha política incluye a las diferentes modalidades de cuidado y atención infantil; sin embargo, en el caso de México la estrategia aún no es contemplada como eje rector o al menos instrumento de coordinación por el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras.

Algunas de las cuestiones que podrían retomarse del caso de Chile son los programas informativos relativos al cuidado y desarrollo infantil por diversos medios, además del servicio de atención por parte de especialistas en temas de infancia al que todos pueden acceder y el sistema de monitoreo que da seguimiento y en su caso genera alertas de vulnerabilidad además de la atención integral a niñas y niños con rezago y ayuda técnica a niños con discapacidad con objeto de brindar una mayor calidad en el cuidado y atención infantil.

Por otro lado en relación a la red Nacional de cuidado de Costa Rica sería adecuado rescatar el sistema de georreferenciación que además ya se ha previsto como una estrategia a realizar a partir de la estrategia Nacional de atención a la primera infancia en México y que además de que pudiera constituir un mecanismo de consulta en cuanto a las estancias infantiles existentes a las cuales algún beneficiario pudiera acceder también constituirían un registro que facilitaría la supervisión de las estancias infantiles por parte de la instancia correspondiente para que el programa pudiera al menos en alguna parte asegurar el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras que han decidido acceder a alguna Estancia infantil.

Otra de las cuestiones que se podría rescatar es la realización de estudios que contrasten la oferta de servicios existentes con la demanda potencial de los mismos

en los diferentes sectores y para el caso específico del programa de los usuarios potenciales que no tienen acceso al cuidado infantil como prestación laboral, pues si bien ya se conoce la población potencial y la población objetivo está no se ha contrastado con la existencia de servicios para el cuidado y atención infantil, ya que si bien ésta ya no constituye la única de las modalidades para el cuidado de los menores, si se pretende que el tipo de cuidado sea realmente una decisión de la madre padre o tutor, éstos deberán contar con la posibilidad de acceder al tipo de cuidado que ellos determinen más conveniente y no porque sea el único al que por cuestiones de accesibilidad geográfica y presupuestaria (tomando en cuenta el monto del apoyo y la condición de vulnerabilidad) pudieron acceder.

La existencia de diferentes normas, programas y estrategias en torno al cuidado y atención infantil puede constituir una fortaleza en torno a la política pública y acciones a seguir en la materia, sin embargo para que esto ocurra se requiere de una estrecha coordinación, integralidad y complementariedad entre estos instrumentos para que sean congruentes entre sí y persigan objetivos comunes, debido a que, como ya se ha mencionado, además de ellos existen reglamentaciones particulares para cada modalidad y tipo de prestación de servicios de cuidado y atención infantil a lo que se añade que a partir de las modificaciones del Programa existe también la prestación del servicio de manera externa y en cierta medida informal por no contar con una reglamentación específica ni estrategias para darle seguimiento hasta ahora.

Así encontramos a la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y su Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil, el Programa Integral de Supervisión acompañamiento, Monitoreo y Evaluación de los Centros de Atención Infantil, la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia y se espera la elaboración del Programa Especial para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.

Por otra parte, pese a que el Programa ha sostenido en general la misma teoría de fondo en cuanto a la incorporación de las mujeres al mercado laboral para la elaboración de los diagnósticos desde su surgimiento, el objetivo del Programa sí ha ido cambiando pasando de un primer “objetivo de disminuir la vulnerabilidad de los hogares en condiciones de pobreza [con jefatura femenina] a partir del aumento de la posibilidad de participación de las mujeres en el mercado laboral”(Auditoría Superior de la Federación, 2020, p.2), pasando por el contribuir a la dotación:

De esquemas de seguridad social para proteger el bienestar socioeconómico de la población en situación de pobreza a través de mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de madres padres solos y tutores que buscan empleo trabajan o estudian y acceden a los servicios de Cuidado infantil. (SEDESOL, 2017, p.2)



REFERENCIAS

- Acevedo Godínez, J. F. (2014). *El cambio climático en la agenda de amnistía internacional en tanto organización no gubernamental internacional de defensa de derechos humanos*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Retrieved from https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5610/ACEVEDO_GODINEZ_JUAN_CAMBIO_CLIMATICO.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Acuña, J. M. (2020). El parámetro de regularidad constitucional y la ley suprema. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (42), 73–101. Retrieved from <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/14357/15521>
- Aguilar Cisneros, K. Y. (2022). LOS DERECHOS DE LA MADRE TRABAJADORA EN MÉXICO. *Revista de Direito Da Cidade*, 14(1), 673–696. <https://doi.org/10.12957/RDC.2022.64783>
- Aguilar, L. F. (2012). *Política pública*. (escuela de administración pública del df y secretaría de educación del df, Ed.) (2nd ed., Vol. 1). México: siglo xxi editores, s.a. de c.v. Retrieved from www.sigloxxieditores.com.mx
- Aguilar Villanueva, L. F. (2000). El proceso de implementación de las Políticas. Un marco conceptual. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 1–20). México: Miguel Ángel Porrúa Grupo. Retrieved from http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Van_Meter-Van_Horn_El-proceso-de-implementación.pdf
- Aguilar Villanueva, L. F. (2003). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (Tercera). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alonso Soriano, A. L. (2014). La influencia de los regímenes internacionales sobre los derechos de la infancia en el régimen de adopciones en México. *El Colegio de San Luis*, (7), 286–306. Retrieved from <https://revista.colsan.edu.mx/index.php/COLSAN/article/view/999>
- ASF. (2017). *Auditoría de Desempeño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: Programa de Apoyo Alimentario*. México. Retrieved from https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Social/2011_0441_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2018a). *Auditoría De Cumplimiento: 2018-0-20100-19-0290-2019 Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*. México.
- Auditoría Superior de la Federación. (2018b). *Auditoría de Desempeño: 2017-0-20100-07-0265-2018. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*. México.
- Auditoría Superior de la Federación. (2019). *Auditoría De Cumplimiento: 2019-0-20100-19-0244-2020. Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras*. México.
- Auditoría Superior de la Federación. (2020). *Auditoría de Desempeño: 2019-0-20100-07-1382-2020. Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras*. México.
- Auditoría Superior de la Federación. (2021). *Fiscalización de la Agenda 2030*.

- México. Retrieved from https://www.asf.gob.mx/uploads/1823_Novedades_Editoriales/Fiscalizacion_Agenda2030_-_260321.pdf
- Badillo, D. (2019, April 18). Cronología.- El caso de las estancias infantiles crece día a día . *El Economista*. Retrieved from <https://www.economista.com.mx/politica/Cronologia.--El-caso-de-las-estancias-infantiles-crece-dia-a-dia-20190418-0041.html>
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. (2020). *La participación laboral de la mujer en México*. México. Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/753451607401938953/pdf/La-Participacion-Laboral-de-la-Mujer-en-Mexico.pdf>
- Barrientos, D. (2022, June 13). La Tierra no puede satisfacer más nuestras demandas. Retrieved November 12, 2022, from <http://contextocolima.com/index.php/home/nota/43066>
- Boeff, D. F. (2022). Agenda 2030 in Mexico. COVID-19 Pandemic Increases Gender Inequalities. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 1(1), 25–45. <https://doi.org/2695-9755>
- Bustos, A. (2011). Niveles de marginación: una estrategia multivariada de clasificación. *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 2(1), 169-186(Auditoría Superior de la Federación, 2020,. Retrieved from https://rde.inegi.org.mx/rde_02/doctos/rde_02_art10.pdf
- Cámara de Diputados. Reforma a la Ley General de Prestación de Servicio para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (2019). México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (2011). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Retrieved from http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSACDII_250618.pdf
- Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2018). Ciudad de México. Retrieved from https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-11-15-1/assets/documentos/Minuta_Div_Displ_LA_PCA_FED.pdf
- Carmona, S. (2015). La Institucionalización del Género en México. *El Colegio de San Luis*, (9), 221–239. Retrieved from <https://revista.colsan.edu.mx/index.php/COLSAN/article/view/656/544>
- CECC-SICA, & UNICEF. (2019). Inventario de propuestas pedagógicas principales por modalidad de atención al DIT existentes en cada país, según información disponible. Retrieved from [https://ceccsica.info/sites/default/files/inline-files/2.Inventario de Propuestas Pedagógicas de la Región SICA.pdf](https://ceccsica.info/sites/default/files/inline-files/2.Inventario%20de%20Propuestas%20Pedagógicas%20de%20la%20Región%20SICA.pdf)
- Centro de Investigación Económica y Presupuestario. (2021). Servicios de cuidado infantil en México:escenarios de demanda, oferta y financiamiento.
- CEPAL. (2016a, June 1). Resolución 700(XXXVI) Resolución de México por la que se crea el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible. México: CEPAL. Retrieved from <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44727>
- CEPAL. (2016b, December). Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo Sostenible . Santiago: Naciones Unidas. Retrieved from



- https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248_es.pdf
CEPAL. (2020). Acerca de Asuntos de Género. Retrieved from
<https://www.cepal.org/es/temas/asuntos-genero/acerca-asuntos-genero>
- CEPAL. (2022). Acerca de los ODM. Retrieved from
<https://www.cepal.org/es/temas/objetivos-de-desarrollo-del-milenio-odm/acerca-odm>
- Chávez González, M. L., & Hernández Cendejas, G. A. (2015). El Altiplano Noreste: Perfil Sociodemocrático para una regionalización. *El Colegio de San Luis*, (9), 65–98. Retrieved from
<https://revista.colsan.edu.mx/index.php/COLSAN/article/view/656/544>
- CNDH. Ley General de los derechos de las niñas, niños y adolescente (2014). México. Retrieved from
https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-01/Ley_GDNNA.pdf
- CNDH. (2018). Encuentra ayuda al momento. Retrieved from
<https://www.cndh.org.mx/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Retrieved November 26, 2021, from <https://www.cepal.org/es/acerca>
- CONEVAL. (2012). Evaluación de Programas Sociales. Retrieved from
<https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/indaprob/sedesol/s174sedesol.aspx>
- CONEVAL. (2013). *Programa IMSS-Oportunidades*. México. Retrieved from
https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-07-16-1/assets/documentos/Fichas_Monitoreo_IMSS.pdf
- CONEVAL. (2016). Matriz de Indicadores de Resultados 2016. México. Retrieved from https://documentop.com/matriz-de-indicadores-de-resultados-2016_5bad803b097c471f4e8b4568.html
- CONEVAL. (2020). Comunicado No.21: Avances y retos del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Retrieved from
https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/COMUNICADO_21_PROGRAMA_BIENESTAR_NINOS_NINAS_MADRES_TRAB.pdf
- CONEVAL. (2022). Consideraciones para el proceso presupuestario 2022. México: CONEVAL. Retrieved from
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_2022.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza (2010). México. Retrieved from
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5146940
- Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención Cuidado y Desarrollo Infantil. (2019). Programa Integral de Supervisión y Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación de los Centros de Atención Infantil. México: Gobierno de México. Retrieved from

- <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/545718/PROISAMEF.pdf>
Contexto Colima. (2015). Señala Seplafin que Gobierno Estatal acredita transparencia y rendición de cuentas ante SHCP. Retrieved from <http://contextocolima.com/index.php/home/nota/23740>
- Corichi García, C. S. (2007). *La asistencia social en México y el Sistema Nacional Para el Desarrollo Integral de la Familia, SNDIF : alcances y limitaciones desde el DIF-Zacatecas, 2005-2010*. Universidad Nacional Autónoma de México. Retrieved from https://repositorio.unam.mx/contenidos/la-asistencia-social-en-mexico-y-el-sistema-nacional-para-el-desarrollo-integral-de-la-familia-sndif-alcances-y-limitac-205532?c=BGY0Ny&d=false&q=*&i=1&v=1&t=search_0&as=0
- Cousiño Donoso, F., & Foxley Rioseco, A. M. (2011). *Políticas Públicas para la Infancia* (1st ed.). Santiago de Chile: Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO. Retrieved from <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derecho-ninos-ninas/QL-AwZDmrNh.pdf.pdf>
- DeLeon, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*.
- Diario Oficial de la Federación. (2016). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2017. Retrieved May 11, 2017, from http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467905&fecha=28/12/2016
- Dirección General de Estudios sobre Consumo. (2017). *Encuesta sobre el servicio de guardería privada para niños*. Ciudad de México. Retrieved from https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/236566/Encuesta_sobre_el_servicio_de_guarderia_privada_para_ninos_y_ninas.pdf
- Ejea Mendoza, G. (2006). Teoría y ciclo de las políticas públicas. Retrieved from <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanica-regional/Doc 10.Teoría y ciclo de las Políticas Publicas.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2015). *Informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y la adolescenc*. México. Retrieved from https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2019-10/UNICEF_PNUD_Equidad_Gasto.pdf
- García Hernández, G. E. (2014). Embarazo adolescente y pobreza, una relación compleja. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 35(77), 1–41. Retrieved from <https://www.scielo.org.mx/pdf/izta/v35n77/2007-9176-izta-35-77-13.pdf>
- Gobernación, S. de. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa (2019). México: Diario Oficial de la Federación. Retrieved from https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019#gsc.tab=0
- Gobierno de México. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México: Diario Oficial de la Federación. Retrieved from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Gobierno de México. (2019a). El SNDIF operará programa para garantizar cuidado

- y protección en Centros de Atención Infantil. Retrieved September 18, 2019, from <https://www.gob.mx/difnacional/articulos/el-sndif-operara-programa-para-garantizar-cuidado-y-proteccion-en-centros-de-atencion-infantil-191483?idiom=es>
- Gobierno de México. (2019b). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. México: Diario Oficial de la Federación. Retrieved from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Gobierno de México. (2020). Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales SIIPP G. Retrieved from <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-integral-de-informacion-de-padrones-de-programas-gubernamentales-siipp-g>
- Gobierno de México. (2022). Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Retrieved from <https://www.gob.mx/inpi>
- Gobierno del Estado de Sonora. (2013). *Manual de Organización Centro de Desarrollo Infantil SNTSA-SECCIÓN 43*. Sonora. Retrieved from http://cdiseccion43.edu.mx/archivos/manual_organizacion.pdf
- González Marín, M. L., & Rodríguez López, P. (2021). *Presupuestos de género, reproducción social y mercado laboral femenino*. México: Instituto de Investigaciones Económicas. Retrieved from https://libros.iiec.unam.mx/sites/libros.iiec.unam.mx/files/2021-09/GonzalezRodriguez_Presupuestos.pdf
- González González, R. L. (2022). *Metodología analítica para el análisis de alternativas en la evaluación ambiental estratégica y sus incertumbres en la toma de decisiones*. Universitat Politècnica de Valencia.
- Graglia, J. E. (2017). La comunicación de Políticas Públicas. El reto de difundir sin demagogias. *Más Poder Local. Investigación*, (31), 42–50. <https://doi.org/2172-0223>
- H. Cámara de Diputados. (2008). *Reporte anual 2008 del seguimiento de las acciones realizadas por el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles de la Secretaría de Desarrollo Social*. México. Retrieved from http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/DP2/1_7.pdf
- H. Congreso de Baja California Sur. Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil para el Estado de Baja California Sur (2016). Retrieved from <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Baja California Sur/wo120343.pdf>
- H. Weiss, C. (2018). Preparando el terreno. In C. Maldonado Trujillo & G. Pérez Yarahuán (Eds.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* (2a ed., Vol. 1, pp. 45–81). México: CIDE. Retrieved from www.cide.edu
- Hernández Murillo, M. (2021). Una política pública para la protección de la infancia: «Programa Chile Crece Contigo». *Naciendo*, 1(1), 167–175. <https://doi.org/10.52961/01.YTXI3246>
- Humanos, C. I. de D. RESOLUCIÓN 1/08 Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (2008). Retrieved from <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos Humanos/P1118A.pdf>

- Humphrey Marshall, T. (1997). CIUDADANIA Y CLASE SOCIAL Thomas Humphrey Marshall. *Reis*, 79, 297–344. Retrieved from <http://www.jstor.org/discover/10.2307/40184017?uid=3737784&uid=2134&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21104754476317>
- Infantiles, S. N. de G. Y. E. (2012). *Informe de Actividades del Consejo Nacional de Fomento Educativo*. México. Retrieved from https://www.conafe.gob.mx/transparencia1/libro-blanco/2-anexos-educacional/anexo32/INFORME_GENERAL_SNGEI.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Mujer (8 de marzo). *Comunicado De Prensa*, 1–5. Retrieved from https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/mujer2021_Nal.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2020, December 22). Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-202. Retrieved August 6, 2021, from http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608467&fecha=22/12/2020
- Leiva, S. A. (2021). “Hacer visible lo invisible” *Feminismo organizado en Twitter y su lugar en la agenda gubernamental de género en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Retrieved from http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/4488/TESIS_SAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Lira Montes, A. R. (2017). *Experiencias de desigualdad de género en relación a la atención a las necesidades de salud de mujeres jóvenes en contextos de pobreza en Iztapalapa*. El Colegio de México. Retrieved from <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/4f16c313?locale=es>
- López Estrada, S. (2017). Políticas de cuidado infantil en América Latina: Análisis comparado de Chile, Costa Rica, Uruguay y México. *Frontera Norte*, 29(58), 25–46. <https://doi.org/10.17428/RFN.V29I58.495>
- Luna Hernández, J. (2016, November 26). ¿Qué es seguridad social? El derecho a las guarderías. México. Retrieved from <http://www.frecuencialaboral.com/seguridadsocialyderechoaguarderias2016.html>
- LXV Legislatura de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman adicionan diversos artículos de la Ley General de Desarrollo Social (2022). México. Retrieved from https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2022-03-30-1/assets/documentos/Inic_Morena_Sen_Flores_Acceso_Igualitario_Mujeres_Jefas_Familia.pdf
- Martínez Bordon, A., & Soto De La Rosa, H. (2012). *Programas para el cuidado y el desarrollo infantil temprano en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*. Ciudad de México. Retrieved from <https://archivo.cepal.org/pdfs/Mexico/2012/M20120047.pdf>
- Martínez Medina, D. (2019). *Retos de implementación de mandatos transversales*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Retrieved from <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3868/165497.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



- Mattioli, M. (2019, August). Los servicios de atención y educación de la Primera Infancia en América Latina. UNESCO. Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375588/PDF/375588spa.pdf.multipage>
- Mejía, X. (2019, February 15). Corrupción y desvíos en estancias infantiles: López Obrador. *Excelsior*. Retrieved from <https://www.excelsior.com.mx/nacional/corrupcion-y-desvios-en-estancias-infantiles-lopez-obrador/1296644>
- México, G. de. (2015). Comité Técnico Especializado en Información sobre Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Retrieved from http://portales.segob.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Informacion
- Navarrete Yáñez, B., & Figueroa Rubio, P. (2013). Los problemas de la implementación Top-down a nivel local. Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana. *DAAPGE*, 53(20), 81–109. Retrieved from <file:///C:/Users/soniagabriela/Downloads/Dialnet-LosProblemasDeLaImplementacionTopDownANivelLocal-4483014.pdf>
- OECD. (2017). *La lucha por la igualdad de género: una batalla cuesta arriba*. Retrieved from <https://www.oecd.org/mexico/Gender2017-MEX-es.pdf>
- ONU. (n.d.-a). 4 Educación de Calidad. Retrieved November 12, 2022, from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>
- ONU. (n.d.-b). Objetivos de desarrollo sostenible. Retrieved from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>
- ONU. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. <https://doi.org/978-92-1-058643-6>
- ONU Mujeres. (2018). *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*. Ciudad de México: ONU. Retrieved from <file:///C:/Users/soniagabriela/Downloads/Eltrabajodecuidados2018.pdf>
- ONU Mujeres. (2019). Las Naciones Unidas hacen un llamado para que se garantice la protección social de las mujeres y las niñas en México. Retrieved from <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2019/03/proteccion-social-mujeres-y-ninas>
- Organización de las Naciones Unidas. (2014). Encuentro: Hacia políticas de cuidado infantil en América Latina con estándares de calidad. Retrieved from <https://www.cepal.org/fr/eventos/encuentro-hacia-politicas-de-cuidado-infantil-en-america-latina-con-estandares-de-calidad>
- Organización de las Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Retrieved from www.cepal.org/es/suscripciones
- Orozco, S., Gómez, D., & Moreno, A. (2017, September). Y a los niños, ¿quién los cuida? Retrieved July 29, 2021, from <http://www.ladata.mx/s03c04/index.html>
- Parsons, D. W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de política pública*. (A. Acevedo Aguilar, Ed.) (2013th ed.). FLACSO México. Retrieved from https://books.google.com.mx/books?id=wQb8AAAAQBAJ&hl=es&source=gbs_navlinks_s
- Pascua Purón, M. (2019). *La información demográfica municipal en la distribución*

- de recursos económicos para el desarrollo*. El Colegio de México. Retrieved from <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/gf06g3075?locale=es>
- Patiño Peña, M. C. (2014). *La utilización efectiva de las evaluaciones en las decisiones sobre política pública*. El Colegio de México. Retrieved from https://repositorio.colmex.mx/catalog?f%5Bcreator_sim%5D%5B%5D=Patiño+Peña%2C+Mireya+Carolina&locale=es
- Pinazo Hernandis, J. (2014). Evolución de modelos y enfoques para el análisis de la “acción pública”: del discurso a una nueva dinámica normativa. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 12, 17. Retrieved from <http://mov-brs-01.aragon.es/cgi-bin/IDOT/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=828003343030>
- Poder Legislativo del Estado de Campeche. Ley que Regula la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil en el Estado de Campeche (2020). México. Retrieved from file:///C:/Users/soniagabriela/Downloads/Ley_que_Regula_la_Prestacion_de_Servicios_y_Developmento_Integral_Infantil.pdf
- Presidencia de la República. Decreto por el que se crea el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles (2007). México.
- Presidencia de la República. DECRETO por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2017). México. Retrieved from https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480759&fecha=26/04/2017#gsc.tab=0
- Presidencia de la República. (2019a). Conferencia de prensa del Presidente Andrés Manuel López Obrador 15 de febrero 2019. México: Presidencia de la República. Retrieved from <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-15-de-febrero-2019>
- Presidencia de la República. (2019b, November 21). Presidente López Obrador firma Acuerdo por la Igualdad entre Mujeres y Hombres | Presidencia de la República | Gobierno | gob.mx. Retrieved August 5, 2021, from <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-lopez-obrador-firma-acuerdo-por-la-igualdad-entre-mujeres-y-hombres>
- Presidencia de la República. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2022). México. Retrieved from <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo13235.html>
- Presidencia de la República EPN. (2013). Cruzada Nacional contra el Hambre: objetivos y organización. Retrieved from <https://www.gob.mx/epn/es/articulos/cruzada-nacional-contra-el-hambre-objetivos-y-organizacion>
- PROFECO. (2019). *Sondeo sobre los precios y características del servicio de guarderías privadas*. México. Retrieved from https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/485409/Sondeo_Precios_y_Caracteristicas_servicio_guarderias_privadas.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *El enfoque de la Agenda 2030 en Planes y Programas públicos en México*. México.
- Ramos, G. (2012). *Cerrando las brechas de género: es hora de actuar Resultados principales*. México. Retrieved from [http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/Gender Equality - Mexico -](http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/Gender_Equality_-_Mexico_-_)



- December 2012 (Gabriela Ramos) (3).pdf
- Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. (2018). Red de Cuido. Retrieved July 29, 2021, from <https://redcuidoinfantil.go.cr/>
- Roth Deubel, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas : ¿ de la razón científica al arte retórico ? *Estudios Políticos*, 33, 67–91.
- Secretaría de Bienestar. (2018). *Diagnóstico. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*. México. Retrieved from https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/583417/Programa_Estancias_Infantiles_Apoyar_Madres_Trabajadoras_2018.pdf
- Secretaría de Bienestar. (2019a). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019. México: Diario Oficial de la Federación. Retrieved from https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/442992/ROP2019_Programa_de_Apoyo_para_el_Bienestar_de_las_Niñas_y_Niños_Hijos_de_Madres_Trabajadoras.pdf
- Secretaría de Bienestar. ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia, para el ejercicio fiscal 2020. (2019). México: Diario Oficial de la Federación. Retrieved from https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/604254/ROPS_Jefas_de_Familia_2020.pdf
- Secretaría de Bienestar. (2019c, December 31). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2020. Retrieved August 6, 2021, from https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583303&fecha=31/12/2019
- Secretaría de Desarrollo Social. (2007, January 10). ACUERDO por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2007. Retrieved August 5, 2021, from [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEDESOL/Acuerdos/2007/10012007\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEDESOL/Acuerdos/2007/10012007(1).pdf)
- Secretaría de Desarrollo Social. ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018. (2017). Diario Oficial. Retrieved from https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/286651/Reglas_de_Operacion_2018_-_Programa_de_Estancias_Infantiles_.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social, & Dirección General de Análisis y Prospectiva. (2009). *Diagnóstico de la Problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral. Panorama*. México. Retrieved from http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/3/images/D_PEI_2011.pdf
- Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 (2008). México. Retrieved from

- https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5047713&fecha=25/06/2008#gsc.tab=0
- Secretaría de Gobernación. (2020a). Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia. *Acuerdo Educativo Nacional*. México: Diaio Oficial de la Federación. Retrieved from <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/nov/AtPrimeraInfancia.pdf>
- Secretaría de Gobernación. (2020b, March 23). Aviso mediante el cual se da a conocer la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia. México: Diario Oficial de la Federación. Retrieved from https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590079&fecha=23/03/2020
- Secretaría de Gobernación. Lineamientos para la Operación del Programa Expansión para la Educación Inicial (2021). Retrieved from <https://www.planprogramasdestudio.sep.gob.mx/descargables/doctos/dof/Lineamientos-de-Operacion-U031-2021.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2014). Transparencia Presupuestaria. Retrieved June 3, 2022, from <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Oficio No.419-A-""-0241 (2022). México. Retrieved from https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/756170/PAE_2022.pdf
- Secretaría de Salud. DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018. (2014). Diario Oficial de la Federación. Retrieved from http://sitios.dif.gob.mx/transparencia/planes_programas_informes/documentos/PROGRAMANacionalPrestacionServicios_AtencionCuidadoDesarrolloInfantil2014-2018PNPS.pdf
- SEDESOL. (2017). Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Retrieved August 28, 2017, from https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/182437/Mascarilla_Estancias_infantiles_11-01-2017.pdf
- SEGOB. DECRETO por el que se abrogan los diversos de Declaratorias de las Zonas Económicas Especiales de Puerto Chiapas, de Coatzacoalcos, de Lázaro Cárdenas-La Unión, de Progreso, de Salina Cruz, de Campeche y de Tabasco publicados el 29 de septiembre y 19 de diciembre, ambos de 2017, y el 18 de abril de 2018 (2019). México: Secretaría de Gobernación. Retrieved from https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579365&fecha=19/11/2019#gsc.tab=0
- Senado de la República. (2017, September 5). Gaceta del Senado. Retrieved August 22, 2022, from https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/75040#_ftn4
- Senado de la República. Dictamen de las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Estudios Legislativos (2019). México. Retrieved from https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2022-02-23-1/assets/documentos/Dict_Trabajo_CTPS.pdf
- Senado de la República. (2021a). Comisión de Economía. México. Retrieved from <https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2022-02-16->

- 1/assets/documentos/Dict_Economia_CONCILIANET.pdf
Senado de la República. Dictamen de las Comisiones Unidas para la Igualdad de Género y Estudios Legislativos (2021). México. Retrieved from https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2021-09-21-1/assets/documentos/Dic_Com_Igualdad_y_ELSegunda_Art_4_Ley_Igualdad.pdf
- Serna de la Garza, J. M., & Caballero Juárez, J. A. (2002). *Estado de derecho y transición jurídica* (1a ed.). México: Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM. Retrieved from www.juridicas.unam.mxhttps://biblio.juridicas.unam.mx/bjvLibrocompletoen:https://goo.gl/9H8mrH
- Sistema Costarricense de Información Jurídica. Oficializa Normas para la Habilitación de Centros de Atención Integral (2001). Retrieved from http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=48042&nValor3=51084&strTipM=TC
- Sistema Costarricense de Información Jurídica. Ley N° 9220 por la que se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (2014). Costa Rica: Asamblea Legislativo de la República de Costa Rica. Retrieved from http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77044&nValor3=96409&strTipM=TC
- Sistema Nacional de Protección de Niñas, N. y A. (2020). Fomenta los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño en casa. Retrieved from <https://www.gob.mx/sipinna/articulos/fomenta-los-principios-de-la-convencion-sobre-los-derechos-del-nino-en-casa?idiom=es>
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (2009). *Evaluación de consistencia y resultados del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras , para el Sistema Nacional DIF*. México. Retrieved from www.coordenadas.com.mx1
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (2020, December 28). Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (PNPS) 2020-2024. México: Diario Oficial de la Federación. Retrieved from http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608937&fecha=28%2F12%2F2020
- SNDIF, S. (2020, December 28). PROGRAMA Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (PNPS) 2020-2024. Retrieved August 5, 2021, from http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608937&fecha=28%2F12%2F2020
- Sotomayor Avilés, A. T. (2020). Evolución del Presupuesto en Primera Infancia: Cada vez menos para los más pequeños. Ciudad de México: Pacto por la primera infancia. Retrieved from <https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/Evolución-Presupuestal-En-Primera-Infancia-comprimido.pdf>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de*



- políticas públicas*. (Ariel, Ed.) (1a ed.). Barcelona: Book Print Digital.
- Tobar, O. (2004). Apuntes de la Cátedra de Seguridad Social. Universidad Bernardo O'Higgins. Retrieved from <https://aprenderly.com/doc/3173830/seguridad-social>
- UNICEF. (2018). *Los derechos de la infancia y la adolescencia en Jalisco*. Jalisco. Retrieved from <https://sgg.jalisco.gob.mx/sites/sgg.jalisco.gob.mx/files/sitan.pdf>
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública." *Desafíos*, 20, 149–187. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633165006>
- Zapico Goñi, E. (2010). Importancia y posibilidades estratégicas de la transparencia del gasto a nivel de políticas públ. *Documentación Administrativa*, (286), 239–272. Retrieved from <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/9671/9741>
- Zorrilla Martínez, P. G. (1985). Planeación democrática del desarrollo, federalismo y municipio libre. In Instituto de Investigaciones Jurídicas (Ed.), *Planeación democrática del desarrollo, federalismo y municipio libre*. México. Retrieved from <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4423/37.pdf>