



Género y políticas de cuidado infantil en México: el caso del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y/o Padres Solos (2007)

Gender and childcare policies in Mexico. The case of Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y/o Padres Solos (2007) Programm

NORA NAGELS

Professora, departamento de ciencias políticas, Universidad del Québec en Montréal. Quebec – Canadá

Nagels.nora@uqam.ca

orcid.org/0000-0003-3094-9041

RESUMEN

A partir de una metodología cualitativa de análisis de literatura secundaria, este artículo analiza las características de género del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y/o Padres Solos (PEI) puesto en marcha en México en 2007. Se hace la pregunta si sus características de género son de “desengenerización” (de-degendering) o de “re-engenerización” (re-gendering) (Orloff 2017) promoviendo o no la defamilización (ORLOFF, 1996) o “desmaternalización” (Mathieu 2016) del cuidado infantil. Se argumenta que, si el PEI tiene características de desengenerización por la promoción de la corresponsabilidad del cuidado infantil con el Estado permitiendo a las mujeres trabajar, otras características son de “re-engenerización”. La “desmaternalización” es limitada porque el servicio solo está disponible para las madres trabajadoras. Además, la baja calidad de los servicios y su cobertura limitada a las trabajadoras de bajos recursos reproducen la estratificación del régimen de bienestar basado en la dualización del mercado laboral mexicano.

Palabras claves: Género, políticas sociales, cuidado infantil, México.

ABSTRACT

This paper analyses the gendered features of the “Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y/o Padres Solos (PEI)” program, created in 2007 in Mexico. Are these gendered features allowing processes of “gendering” or “de-gendering” (Orloff 2017) that promote or not childcare defamilialization or demothering (Mathieu 2016)? I argue that while some PEI gendered features are ones of “de-gendering” enhancing childcare co-responsibility between state and families allowing mothers to work, others features are ones of “re-gendering”. For example, because only mothers can access to the program, the demothering process is limited. In addition, low quality services and coverage restricted to poor working mothers reproduce Mexican welfare regime stratification based on dual labor market.

Keywords: gender, social policies, childcare, Mexico.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvtrt.1.115>

Recebido em: 29 de agosto de 2022. Aprovado em: 13 de novembro de 2022.

INTRODUCCIÓN

Desde hace 25 años, se enfrenta la crisis de los cuidados en América Latina y en México con transformaciones demográficas tales como los hogares encabezados por mujeres y el envejecimiento de la población. Las disposiciones patriarcales tradicionales en México han cambiado con la entrada masiva de las mujeres al mercado laboral, en la educación y por la reducción de la natalidad (FILGUEIRA & MARTÍNEZ 2017). Sin embargo, la vida de los varones no se modificó tanto porque no asumen más trabajo reproductivo y doméstico gratuito que sigue siendo soportado, en su mayoría, por las mujeres. Estas transformaciones afectan todas las políticas sociales y en particular las políticas de cuidado infantil (ARZA & MARTÍNEZ 2018). Apenas llegado a la presidencia en 2007, el gobierno de Calderón creó el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y/o Padres Solos (PEI). Es un programa no-contributivo que tiene como objetivo proveer servicios de cuidado infantil a las madres trabajadoras sin acceso a las guarderías proveídas por las instituciones de la seguridad social a sus afiliadas.

A partir de la revisión de la literatura secundaria y entrevistas institucionales, este artículo busca responder a la siguiente pregunta. ¿Cuáles son las características de género – implícitas o explícitas – del diseño del PEI?

Este trabajo se basa sobre la definición de “engenerización, degenerización y re-generización” (gendering, re-gendering and degendering) de Orloff (2009; 2017) para evaluar estas características de género. El concepto de engenerización entiende que las políticas sociales no solo tienen efectos sobre las mujeres y los varones, pero también les constituyen, en su mayoría como desiguales. Se argumenta que, si bien el PEI promueve algunos procesos de degenerización porque permite a las mujeres alejarse de sus roles tradicionales de cuidado y trabajar, favoreciendo la desfamilización y la corresponsabilidad del cuidado infantil con el Estado, su diseño tiene serias limitaciones para promover procesos de degenerización completos y la igualdad de género. De hecho, las características de género del PEI también re-engenerizan, es decir construyen nuevas relaciones de género, pero no en favor de más igualdad social y de género. Estas nuevas relaciones permiten a las mujeres salir de sus roles únicos de cuidadoras siendo también trabajadoras, pero no fomenta la corresponsabilidad del cuidado con los varones porque solo está dirigido a madres trabajadoras. Asimismo, focalizado sobre las madres con bajos recursos y ofreciendo servicios de peor calidad que los servicios proveídos a las madres con trabajo formal, el PEI refuerza la estratificación del régimen de bienestar mexicano basado sobre la dualización de su mercado de trabajo. Estas características no solo reproducen las desigualdades sociales, sino también favorecen procesos de re-engenerización limitando la igualdad de género ya que es el Estado quien se encarga de la responsabilidad social de cuidado infantil ofreciendo servicios universales de alta calidad.

Este argumento se desarrolla en tres partes. La primera presenta el cuadro teórico y los conceptos de género, engenerización, desengenerización, desfa-

milización, re-engenerización y de cuidado infantil. La segunda parte documenta el contexto mexicano del cuidado infantil y de la elaboración del PEI. En la tercera parte, el argumento está desarrollado acerca de las características limitadas de desengenerización del PEI. La conclusión subraya estas limitaciones.

GÉNERO, POLÍTICAS SOCIALES Y DE CUIDADO INFANTIL

El concepto de género se refiere a las relaciones socialmente construidas entre mujeres y varones. El género es el mecanismo a través “del cual ‘mujer’ y ‘hombre’ y ‘masculino’ y ‘femenino’ llegan a ser conocidas como categorías conceptuales legítimas” (HTUN & WELDON, 2017, p. 160). Como escribió Joan Scott hace décadas, debemos entender el género como “un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias percibidas entre los sexos, y el género es una forma primaria de significar las relaciones de poder” (SCOTT, 1986, p. 1067). Este concepto rechaza toda forma de determinación biológica de las diferencias sexuales e insiste en el hecho fundamental de la construcción social de estas diferencias. Las relaciones de género están “encarnadas en la división sexual del trabajo, la heterosexualidad obligatoria, los discursos e ideologías de ciudadanía, maternidad, masculinidad y feminidad” (ORLOFF 1996, p. 51). Es, en otras palabras, esencial apreciar que “el género no es un atributo de los individuos sino una relación social, históricamente variable y que abarca elementos de trabajo, poder, emoción y lenguaje; atraviesa subjetividades individuales, instituciones, culturas y lenguaje” (ORLOFF, 2009, p. 318). Utilizar el concepto de género implica no sólo que las relaciones entre varones y mujeres son producto de procesos sociales, sino también que estas relaciones son jerárquicas y desiguales. Por tanto, el género es un sistema de dominación relacional, multidimensional, socialmente construido, contextualizado y en interacción y co-construcción. Como tal, se cruza y refuerza otros ejes de dominación estructural como los basados en la raza, la sexualidad o la clase (BERENI et al. 2012; KERGOAT, 2009).

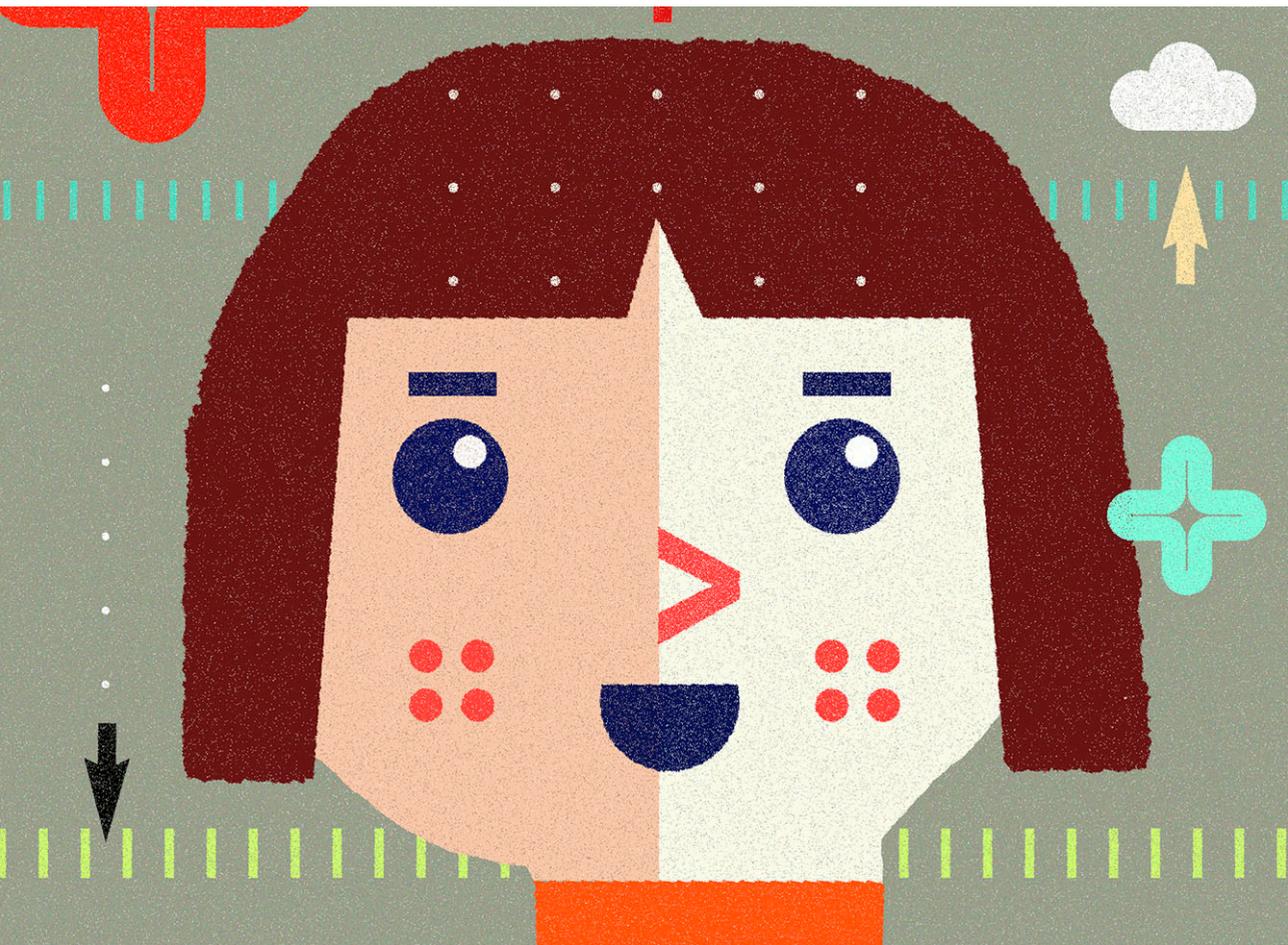
Desde el concepto de género se construyó el de “engenerización” (gendering) que describe la formación activa de categorías de varones y mujeres. El término adopta una forma verbal del sustantivo “género” “para capturar los procesos activos, continuos y siempre incompletos que *constituyen* (hacen que surjan) (JONES, 1997, 265) ‘mujeres’ y ‘varones’ como tipos específicos de sujetos políticos desiguales” (BACCHI, 2017, p. 20; destacado en cursiva en el texto original). En estos procesos de “engenerización”, las políticas públicas son clave. “Engenerizan” porque producen y fomentan conductas y características definidas como masculinas o femeninas, “haciéndolas llegar a ser” (BACCHI, 2017, p. 20). Las políticas no sólo tienen consecuencias sobre las relaciones de género y sobre la vida de mujeres y varones, sino que les construyen y constituyen como desiguales. Las políticas públicas tienen papeles fundamentales en el proceso social de construcción y de negociación del género “a través de lo que se articula y lo que no se articula como un problema a abordar” (CHANFREAU, 2022, p. 3). Por lo tanto, “engenerizar es considerado

como una práctica de subordinación, constituyendo ‘mujeres’ y ‘varones’ en una relación de desigualdad” (BACCHI, 2017: 21) co-construida por otros procesos de subordinación basados sobre la raza, la heterosexualidad o la pertenencia a países de los Sures (BORGEAUD-GARCIANDÍA et al., 2020). Al asignar análisis de género a las políticas públicas, las académicas están tomando en cuenta las relaciones de género como causas y consecuencias de las políticas e instituciones públicas (ORLOFF 1996; JENSON y LÉPINARD, 2009). Esta tendencia de investigación está particularmente bien desarrollada en el análisis de las políticas sociales (por ejemplo, ORLOFF, 1993; 1996; O’CONNOR, 1996; LEWIS, 1992; JENSON, 1997; NAGELS, 2018; SAINSBURY, 2008; WALBY, 2020)

En este ámbito, la literatura en estudios de género sobre las políticas sociales demostró como estas políticas no solo tienen efectos sobre las relaciones de género, pero también como producen estas relaciones y ciertas categorías de mujeres y varones (por ejemplo: SAINSBURY 1996; STAAB 2017; ORLOFF 1996; JENSON 2015; NAGELS 2018). Académicas (p. ej., JENSON, 1986; LEWIS, 1992; ORLOFF, 1993, 1996; SAINSBURY, 2008; MATHIEU, 2016; CHANFREAU, 2022) han “engenerado” los regímenes de bienestar al demostrar las consecuencias de género de las políticas sociales, pero también como estas políticas están “engenerizando” construyendo lo que deberían ser “varones” y “mujeres” en un tiempo y espacio determinado. Las políticas sociales “pueden organizarse en torno a las lógicas del patriarcado, de la neutralidad de género o de la igualdad de género; pueden facilitar la vida doméstica y la dependencia de las mujeres o el empleo y la independencia económica de las mujeres, [pueden promover] los varones como proveedores económicos del hogar, su cuidado [por mujeres] además del trabajo remunerado. Y bien pueden hacer una mezcla de estas cosas” (ORLOFF, 2017: 132). Las políticas sociales, “por diseño o por defecto, definición u omisión [...] dan forma a la participación y posición de varones y mujeres en el mercado, la política y el hogar en formas notoriamente diferenciadas por género” (STAAB, 2017: 22). Por ejemplo, durante muchos años, las políticas relacionadas con el trabajo remunerado, la familia y el cuidado infantil “engeneraron” las categorías de “trabajador” y “padre” a través de supuestos normativos, interpretando al varón como el principal proveedor de ingresos y a la mujer como la principal cuidadora en una familia heteronormativa. Estas políticas (re)produjeron la división sexual del trabajo contribuyendo a las desigualdades económicas entre varones y mujeres (CHANFREAU, 2022: 2). Los impuestos, las normas sobre prestaciones sociales, las pensiones, las licencias parentales, las políticas de educación y de cuidado no solo reflejan las normas de género, sino que moldean y constituyen las relaciones de género (JENSON & SINEAU, 2001; STAAB 2017, ORLOFF, 2017). Las políticas sociales son entonces prácticas de “engenerización” y son centrales en “los procesos de engenerización, re-engenerización o desengenerización (gendering, regendering y degendering)” (ORLOFF, 2009: 323).

El término desengenerización (degendering) se refiere a políticas, o características de esas políticas, como procesos que tienden a distanciarse de las relaciones tradicionales de género y de la división sexual tradicional del trabajo. Los procesos

de “desengenerización” se distancian de los roles masculinos y femeninos prescritos y predefinidos por el sistema de poder del género. Por ejemplo, políticas de cuidado que aseguran tiempo para cuidar y ser cuidados son elementos claves de desengenerización (LISTER, 2002, p. 202). Políticas sociales que favorecen la desfamilización del cuidado son procesos de desengenerización porque permiten a las mujeres salir de sus únicos roles de cuidadoras y por ejemplo trabajar o estudiar. Ruth Lister (1994) teorizó el concepto de desfamilización como “el grado en que los individuos adultos pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable, independientemente de la relación familiar, ya sea a través del trabajo remunerado o la provisión de seguridad social” (LISTER, 1994, p. 37 en SAINSBURY, 2008, p. 109). Sobre la base de esta literatura, Mathieu (2016) propone el concepto de “desmaternización” (demothering) del trabajo de cuidados para evitar la falsa neutralidad de género y cambiar el enfoque de las “familias” a las “madres”. Este concepto hace referencia “al grado de independencia que tienen las madres frente a la necesidad de realizar labores de cuidado, y más específicamente de cuidado de los hijos y hijas” (MATHIEU, 2016, p. 577). Históricamente, las madres y no las familias han estado a cargo del trabajo de cuidado y las políticas que sostienen el cuidado dentro de la familia pueden alterar la división del trabajo por género en esta esfera privada (con la licencia de paternidad, por ejemplo).



Entonces políticas de desfamilización sin otras de “desmaternización”, pueden ser políticas de “re-engenirización” porque no necesariamente alteran la división sexual del trabajo a dentro del hogar. Solo las políticas que promueven la corresponsabilidad, que involucran tanto a los varones como a los Estados en las actividades de cuidado permiten un proceso de desengenerización porque las mujeres son reconocidas en sus roles como trabajadoras y no solo cuidadoras y distribuye la responsabilidad del cuidado no solo en los hombros de estas últimas (BLOFIELD & MARTÍNEZ, 2015, p. 46). De igual modo, la promoción de políticas para desplazar el modelo de proveedor familiar masculino a favor de uno de doble ingresos tiene aspectos de “desengenerización” y de “re-engenirización” porque si permite cambio de los roles femenino al exterior del hogar, pero no hacia adentro. Entonces, por re-engenirización se entiende los procesos que producen nuevas relaciones de género, pero no en favor de más igualdad entre mujeres y varones cambiando la división sexual tradicional del trabajo. Por ejemplo, las políticas de inversión social en los niños y las niñas – como los programas de transferencias condicionadas – si bien alteran las relaciones “tradicionales” de género porque excluyen a los varones como proveedores, reproducen el maternalismo, característica muy fuerte de los regímenes de bienestar en América latina, porque las mujeres solo son consideradas como madres en estos programas.

De hecho, en América latina, las académicas que analizaron los regímenes de bienestar a partir de las lentes de género (p. ej., DORE & MOLYNEUX, 2000; MOLYNEUX, 2007; EWIG, 2010; LOPREITE & MACDONALD, 2014; MARTÍNEZ 2008; STAAB, 2017), han demostrado que, en los regímenes de bienestar segmentados de esta región, las mujeres accedían a derechos en virtud de ser madres o esposas. Las políticas sociales se basaron en concepciones de género muy fuertes a donde los varones son proveedores de la familia y las mujeres madres y/o conyugues dependientes. En América Latina, desde sus orígenes, las políticas sociales han acentuado particularmente la maternidad (MOLYNEUX, 2006; GIDEON, 2014) y se han basado en supuestos maternalistas. Por ejemplo, una de las principales premisas de los sistemas de salud pública en muchos países era controlar la reproducción biológica de las mujeres rurales, pobres e indígenas (EWIG, 2010; NAGELS, 2018). Por lo tanto, el maternalismo, pero también el eugenismo constituyen fuertes legados institucionales de los regímenes de bienestar y las políticas sociales latinoamericanas.

A partir de estos conceptos, este artículo analiza el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y/o Padres Solos puesto en marcha en México en 2007. Se pregunta si sus características de género contribuyen a procesos de “desengenerización” (de-degendering) o de “re-generización” (re-gendering) (ORLOFF, 2017) promoviendo o no la desfamilización (ORLOFF 1996) y la “desmaternalización” (MATHIEU, 2016) del cuidado infantil por fomentar la corresponsabilidad (BLOFIELD & MARTÍNEZ, 2015) del cuidado infantil con los varones y el Estado según la calidad y la cobertura de los servicios ofertados. Esta perspectiva teórica permite evaluar las características de género del Programa de Estancias Infantiles es decir evaluar si promueve la “desmaternalización” (MATHIEU,

2016) de los cuidados, la co-responsabilidad parental y estatal ofreciendo servicios universales de buena calidad y con horarios adecuados, permitiendo más igualdad social y de género.

Como se analiza un programa de cuidado infantil, se debe también definir lo que se entiende por cuidado infantil. Sin volver a los debates feministas sobre los cuidados, retomamos la definición de López Estrada (2017: 26) según la cual “los cuidados son actividades que comprenden la atención física y social de las personas dependientes (niñas/os, adultos mayores y personas con discapacidad), y también de las que no lo son en distintas etapas de la vida que demandan tiempo e involucran aspectos materiales y afectivos entre quien cuida y quien recibe cuidados” (...). Mas precisamente, “el cuidado infantil forma parte de los cuidados, que a su vez se integran en el trabajo doméstico. Es considerado como las actividades de cuidado material y afectivo, crianza y socialización dedicadas a los niños y niñas principalmente por las madres u otras mujeres” (LÓPEZ ESTRADA, 2017, p. 26). Asociado a la reproducción y a la sostenibilidad de la vida, históricamente las necesidades de cuidado son atendidas por las mujeres “de manera no remunerada e invisibilizada en el marco de las familias” (BATTHYÁNY et al., 2020, p. 1). El cuidado, por ser llevado en el ámbito doméstico, casi siempre por mujeres, es menos valorado. Para cambiar esta carga de trabajo sobre las mujeres, el cuidado debería implicar una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, así como entre los miembros varones y mujeres de las familias. En la prestación de servicios de cuidado puede participar el Estado, las familias, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil” (LÓPEZ ESTRADA, 2017, p. 26-27).

Como lo especifica Jenson (1997), analizar las políticas de cuidado con un enfoque de género lleva a hacernos 3 preguntas. Primero, ¿quién cuida? (por ejemplo, la madre, la familia o la colectividad). Segundo, ¿quién paga? (por ejemplo, la familia, el Estado o el empleador). Tercero, ¿cómo está proveído el servicio de cuidado? (por ejemplo, servicio público o privado con o sin fines de lucro). El cuidado puede ser pensado para responder a demandas individuales (como una niñera en casa o guarderías en casas particulares) o tener múltiples objetivos como por ejemplo el desarrollo infantil y la conciliación trabajo-familia (como en las guarderías públicas de alta calidad).

Estas preguntas son aplicadas a las características del diseño del PEI para evaluar sus efectos de desengenerización o de re-engenerización. Pero primero, la próxima sección documenta el contexto de las políticas de cuidado en México y de la elaboración del programa EI.

CONTEXTO MEXICANO DE POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL

En México, la organización social del cuidado se concentra en su casi totalidad en la familia con una participación muy baja del Estado, del mercado y del sector comunitario. La casi totalidad del cuidado infantil se realiza a dentro del hogar

por mujeres o familiares y de forma no remunerada. El 90% de las personas que realizan tareas de cuidado lo realizan a dentro del hogar de las cuales más del 70% son mujeres. Las mujeres son consideradas como las principales responsables del cuidado y de la crianza hijas e hijos, sobre todo de los menores de 5 años. De hecho, en 2009 el 73,8% de las niñas y de los niños entre 0 y 6 años son cuidados por su madre, el 13,2% por una familiar, el 2,9% va a guarderías públicas y el 1% a guarderías privadas (LÓPEZ ESTRADA, 2020, p. 11). Además, el trabajo doméstico y reproductivo es muy desigual: en 2009 mientras que el 96% de las mujeres participan activamente en este trabajo solo el 58% de los varones lo hace. Las mujeres dedican casi 24% de su tiempo a este trabajo mientras los varones solo el 7%. Desde los 12 años, las niñas dedican ya casi el doble de horas por semana (alrededor de 23) al trabajo doméstico (PEREZNIETO & CAMPOS 2010, p. 16). En 2009, el trabajo doméstico y reproductivo de las mujeres, prestado de forma gratuita en el hogar, equivale a 17% del PIB (CORDOURIER REAL, 2011, p. 8).

Esta desigualdad en la carga de trabajo doméstico y reproductivo se relaciona con las desigualdades sociales. En 2007, aunque siendo la segunda economía más grande de América Latina, el 47% de la población mexicana vive en la pobreza y el 18% en la extrema pobreza. Al interior de esta población, las mujeres son más pobres que los varones en términos de capacidades y de activos (PEREZNIETO & CAMPOS, 2010: 10, 11). Del mismo modo, las mujeres tienen menos acceso al trabajo formal y a beneficios sociales, como guarderías infantiles, aunque la oferta aun para las trabajadoras formales es limitada y escasa. En 2011, el 30,7% de las mujeres trabajaba en la informalidad (contra el 27,52% de los varones) (CORDOURIER REAL, 2011, p. 2) y mientras el 78% de los varones tienen actividades generadoras de ingresos, solo es el caso del 42% de las mujeres (PEREZNIETO & CAMPOS, 2010, p. 15). Además, en 2009, el 64,3% de las madres de los menores de 0 a 4 años no trabajaba (CORDOURIER REAL, 2011, p. 28). Entonces, no solo las mujeres tienen menos oportunidades de tener actividades generadoras de ingresos, sino que cuando las tienen, estas son informales en un porcentaje mayor a la informalidad laboral vivida por los varones.

Esta segregación del mercado laboral se refleja en la segregación de la oferta de cuidado infantil. Diferentes tipos de servicios existen para diferentes partes de la población según su inserción en el mercado laboral y entonces sus ingresos. El sistema de cuidado infantil refleja y reproduce la fragmentación del régimen de bienestar mexicano y la dualización del mercado laboral (ALTAMIRANO & ZÁRATE-TENORIO, 2022). Las trabajadoras con empleo formal tienen acceso a las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y las empleadas del Estado pueden integrarse a las guarderías del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Las personas que trabajan en el sector informal tienen acceso a políticas asistenciales focalizadas a la población con bajo recursos que son los Centros de Atención Infantil (CAI) del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y a las Estancias Infantiles, creadas por el programa analizado en este artículo (LÓPEZ ESTRADA, 2020, p. 12-13).

Estos servicios de guarderías infantiles se desarrollaron en México en 3 periodos. En 1973, la Ley de Seguridad Social aseguró a las mujeres trabajadoras afiliadas a la seguridad social, entonces las empleadas del sector formal pudieron acceder a guarderías para sus niñas y niños entre 43 días y 4 años (CORDOURIER, 2011, p. 10). El IMSS debe garantizar, con las cotizaciones sociales de 1% del sueldo de los trabajadores, servicios integrales de cuidado infantil, mediante acciones educativas, nutricionales, de preservación y fomento a la salud con por ejemplo vacunación, seguimiento del peso y talla (MYERS et al. 2013, p. 100). A partir de los 1980, el aumento de la informalización del trabajo, la bajada del salario real y de los subsidios gubernamentales conllevan la disminución continua de los recursos del IMSS que limita la ampliación de la cobertura de las guarderías (MYERS et al. 2013, p. 99). Frente a la falta de guarderías, en 1997, el IMSS decidió extender la cobertura con la financiación y la regulación de guarderías privadas que sean comunitarias, familiares o en empresas privadas. Son denominadas guarderías subrogadas que, si bien permiten bajar los costos y ampliar la cobertura, lo hacen a costa de la calidad. Las normas de seguridad fueron mucho más laxas como lo ilustró el incendio de la guardería ABC en Hermosillo, Sonora, en 2009 donde fallecieron 49 niños y niñas por un incendio causado por la ausencia de salida de emergencia (STAAB & GERHARD, 2010, p. 8). Entre las trabajadoras formales, las trabajadoras del Estado tienen acceso a las guarderías del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ESSTE). Este otorga el mismo tipo de servicio de cuidado infantil, higiene, alimentación y educación que el IMSS para niños y niñas entre 2 meses y 6 años (CORDOURIER REAL, 2011, p. 10). Las proveedoras de cuidado a dentro de las guarderías del IMSS y del ISSTE son empleadas públicas que deben tener formación y títulos especializados en educación temprana. Además, tienen estándares de calidad altos al respecto del espacio, del equipamiento y de la alimentación (ALTAMIRANO y ZÁRATE-TENORIO, 2022, p. 357). En 10 años se aumentó la cobertura con 1459 guarderías y casi 200 000 niñas y niños de los cuales 15% son del ISSTE (CORDOURIER REAL, 2011, p. 12; LÓPEZ ESTRADA, 2020) pero que representa solo 20% de la población objetiva (niñas y niños de trabajadoras del sector formal entre 43 días y 4 años porque la educación preescolar es obligatoria desde los 4 años) (STAAB & GERHARD, 2010, p. 8).

Las niñas y los niños de trabajadoras informales pueden acudir a políticas de cuidado infantiles asistenciales implementadas por varias instituciones estatales. En 1982, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) empezó a ofrecer apoyo para la educación inicial bajo un sistema de participación comunitaria en comunidades rurales e indígenas con alta marginación social (CORDOURIER REAL 2011, p. 11-13). Si bien su cobertura es amplia, solo ofrece sesiones semanales de 2 horas en cada una en las cuales una promotora comunitaria ofrece capacitaciones sobre cuidado y desarrollo infantil (ARAUJO et al. 2013 p. 114). Además, desde los 1980, las niñas y los niños de trabajadoras informales pueden acudir a los Centros de Asistencia y Desarrollo Social (CADI) y Centros de Asistencia Infantil Comunitario (CAIC) del DIF (MYERS et al. 2013, p. 110). Los CADI ofrecen servicios a niñas

y niños entre 45 días y 5 años y 11 meses de edad para una población de escasos recursos. Los CAIC están focalizados en la población de menores recursos mediante un esquema que propicia la participación de la comunidad. Los CADI y CAIC son manejados por el DIF estatal y no alcanza una cobertura amplia (menos de 140 000 niñas en 2010) (MYERS et al. 2013, pp. 110-113). Por fin, en 2002, cuando la educación preescolar llegó a ser obligatoria desde los 4, la Secretaría de Educación Pública (SEP) creó escuelas preescolares públicas con pretensiones universales. La cobertura aumentó rápidamente para cubrir casi toda la población de 4 y 5 años. Sin embargo, solo ofrecen clases de medio día lo que no libera a los padres, y sobre todo a las madres, del cuidado infantil (STAAB & GERHARD, 2010, p. 9).

Es en este contexto institucional fue que se creó en 2007 otro programa adicional en otra estructura del Estado: el Programa Estancias Infantiles (PEI) dirigido por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La próxima subsección se avoca al contexto de su creación.

EL PROGRAMA ESTANCIAS INFANTILES PARA MADRES TRABAJADORAS

Filipe Calderón del Partido Acción Nacional (PAN) de centro derecha ganó las elecciones de 2006 con solo 0,6% más que su opositor, Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática (PRD) de izquierda. Después de una campaña de demonización de la izquierda pintada como “peligrosa”, su campaña promovía una orientación macroeconómica monetarista con programas sociales de lucha contra la pobreza vinculados al mercado.

Se dice que el impulso del programa fue durante la campaña electoral, mientras viajaba por todo el país, Felipe Calderón y su esposa Margarita Zavala, recibieron multitudes solicitudes de numerosas madres de familia para tener quien cuidara a sus niños y niñas para poder trabajar¹. Esta iniciativa de crear guarderías infantiles para madres trabajadoras no vinculadas a las instituciones de seguridad social no era nueva. Desde 1995, las mujeres de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios en los barrios populares de la Ciudad de México exigían este tipo de programas. Son guarderías autogestionadas por mujeres que ofrecen servicios de guardería y de desarrollo infantil preescolar de 12 horas por un precio muy bajo (GODÍNEZ LEAL & GONZÁLEZ, 2007).

El Programa de Estancias Infantiles (PEI) fue creado por decreto presidencial al inicio de 2007 muy poco tiempo después que Calderón asumió la presidencia en diciembre de 2006. La SEDESOL y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) eran las instituciones responsables del PEI. La administración Calderón y específicamente la pareja presidencial hizo del PEI su programa estrella de lucha contra la pobreza en la cual las mujeres, como proveedoras, eran crucia-

¹ Ver: <https://bit.ly/3ZkAys1>. Acceso: 15 jun. 2022.

les (STAAB et GERHARD, 2010, p. 9). Filipe Calderón y su esposa, Margarita Zavala, como presidenta del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), se involucraron personalmente en el programa. Por ejemplo, nombraron personas cercanas – pertenecientes a menudo al PAN – a la cabeza del programa². También, Calderón intervino públicamente a diversos momentos para sostener el programa. Por ejemplo, pidió a la directora del DIF, Cecilia Landerreche, de asegurarse que las guarderías eran supervisadas y que funcionaban con normas de calidad suficientes y presionó a la SEDESOL para ampliar la cobertura (EL SIGLO DE CORREO, 2007). Los partidos de la oposición, el PRD y el PRI no se opusieron al PEI porque estaban en favor del aumento del gasto social y del sector popular que veía sus guarderías comunitarias subsidiadas.

El diseño del programa fue construido de manera rápida – y un poco improvisada – por un pequeño equipo de técnicos – en su mayoría economistas – de la SEDESOL. Crearon las primeras reglas de operación el 10 de enero de 2007 para poder abrir las primeras estancias ese mismo mes (Entrevista con un diseñador del PEI, junio 2022).

El PEI tiene como objetivo general “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” (DOF, 2007, p. 3). Para lograr este fin, el PEI tiene dos objetivos específicos “1) 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 2) Aumentar la oferta de servicios de cuidado y atención infantil para la población objetivo del Programa” (DOF, 2007, p. 3).

Entonces, el PEI ofrece servicios de cuidado infantil a madres trabajadoras y a padres solos que no tienen acceso a este tipo de servicios a través un empleo formal (por el IMSS o el ISSTE) y que viven en situación de pobreza y de vulnerabilidad social establecida por tener un ingreso inferior a 6 salarios mínimo por hogar. El programa crea un “casi mercado” (STAAB & GERHARD, 2010, p. 10) para las guarderías comunitarias o domiciliarias con incentivos para la oferta y la demanda. Para subvencionar la oferta, la SEDESOL ofrece un monto fijo (35 000\$Mex en 2007) a la persona o la organización social interesada a abrir una guardería en su casa individual o en un centro comunitario “para la adecuación y equipamiento del inmueble, la capacitación del personal administrativo y operativo” (DOF, 2007, p. 5). La SEDESOL subvenciona la demanda con una transferencia por cada niña o niño en una estancia (por un máximo de 3) de 700\$MEX en 2007 por mes pagado

2 Por ejemplo, la primera responsable del PEI fue Lía Limón, amiga cercana de Margarita Zavala y militante importante del PAN. Además, la primera secretaria del SEDESOL fue Beatriz Zavala, prima de Margarita Zavala y la directora del DIF Cecilia Landerreche, hija de uno de los fundadores del PAN y amiga del padre de Margarita Zavala.

directamente a la proveedora (y no a la madre). Además, los padres de familia debían hacer una “aportación mensual por concepto de corresponsabilidad equivalente al 10% del monto del apoyo federal por niño o niña inscrita, la cual se entregará de manera directa al proveedor del servicio” (DOF, 2007, p. 5).

Para calificar como responsables de estancia infantil, las candidatas – la mayoría son mujeres – deben estar en condiciones de pobreza, pero no necesitan ninguna formación específica relacionada al cuidado infantil excepto haber cumplido el secundario (pero solo a partir de 2008). Sin embargo, ellas tienen que pasar un examen psicológico y seguir formaciones cortas de cuidado infantil proveídas por el DIF. En 2007, se debía tener como mínimo 5 niñas/niños por estancia y tener una persona encargada de cada 8 niñas y niños para un servicio de 8 horas al día. El servicio es de cuidado infantil y no de desarrollo infantil. Se requiere ofrecer alimentación y actividades lúdicas, pero “no se comprende actividades de educación preescolar, trabajo social ni atención psicológica” (DOF, 2007, p. 4).

La SEDESOL es la instancia responsable y ejecutora del programa. El DIF se encargaba de la capacitación del personal de las Estancias y de la verificación del inmueble mientras la SEDESOL verificaba los criterios de elegibilidad y transfería los fondos. Como el DIF nacional no tiene capacidades operativas en todo el territorio porque depende de las delegaciones estatales – que no siempre son del mismo



partido político que el gobierno federal – tuvieron que contar con las delegaciones territoriales del SEDESOL. Esta colaboración será veces fue difícil (entrevista con una operadora del PEI, junio 2022).

El diseño del PEI fue rápido. Solo algunos días después de su inicio, la SEDESOL, tuvo que hacer modificaciones sobre la edad de las niñas y niños admisibles, la redistribución financiera y la configuración geográfica de las guarderías. Las reglas de operación se adaptaron en el camino de la implementación del programa desmontando la “improvisación” de la construcción de su diseño. Por ejemplo, la edad de las niñas y los niños paso de 1 a 3 años en 2007 a 1 a 4 años en 2008; en 2009, el criterio de elegibilidad paso de un ingreso menor a 6 salarios mínimo (2007) a un ingreso mensual de hasta 1.5 salarios mínimo per cápita; en 2008 el mínimo de niños y niñas por estancia era 10 y no más 5; el espacio por niño o niña paso de 1.5 metros cuadrados a 2; el número de o niñas por cuidadora bajo también de 10 en 2007 a 8 en 2010; etc. (ÁNGELES et al. 2011: 21-23).

Sin embargo, la cobertura se amplió rápidamente y en 2 años superó el número de guarderías del IMSS y del ISSTE para llegar atender 249.282 niños y niñas en 2011 (MYERS et al. 2013: 115) pero que representa solo el 9,2% de la población elegible en 2010 (CALDERÓN 2014: 6).

CARACTERÍSTICAS DE GÉNERO: DEGENERIZACIÓN Y RE-GENERIZACIÓN

El PEI se ubica entre diferentes desarrollos institucionales en favor de la igualdad de género al inicio de la administración Calderón. Su gabinete diseñó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 que privilegia programas de lucha contra la pobreza juntados en la estrategia “Vivir Mejor”. El tercero eje de este plan denominado “Igualdad de Oportunidades” tiene como objetivo explícito eliminar todas las discriminaciones basadas sobre el sexo y garantizar la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres con el desarrollo de políticas públicas defendiendo la integridad, la dignidad y los derechos de todas las mujeres mexicanas. El PND afirma transversalizar la perspectiva de género en todas de las políticas del gobierno federal y tiene el objetivo de facilitar la integración de las mujeres al mercado laboral con la extensión del sistema nacional de guarderías y estructuras de acogida para la primera infancia (GOBIERNO FEDERAL, 2007).

La perspectiva de género del nuevo gobierno esta articulada en el programa nacional para la igualdad “Proigualdad” diseñado en el seno del PND. Proigualdad tiene como objetivo operacionalizar la Ley federal sobre la Igualdad entre mujeres y varones de 2006. Esta Ley designa el Instituto Nacional de la Mujeres (INMUJERES) como la entidad responsable de asegurar que todas políticas públicas estén diseñadas, implementadas y evaluadas con impactos positivos para las mujeres. Sin embargo, el INMUJERES no tiene poder ejecutivo como una secretaria de gobierno y solo puede emitir recomendaciones a las otras agencias ejecutivas. Proigualdad

tiene objetivos en materia de lucha contra la violencia de género, el fomento de las capacidades y oportunidades de las mujeres para reducir las disparidades basadas en género y la promoción de la autonomía económica de las mujeres para aumentar sus oportunidades de bienestar y desarrollo. Sin embargo, Proigualdad no está formalmente vinculado a la protección social. Otra iniciativa en favor de la igualdad de género fue mejorar el diálogo entre el ejecutivo y el legislativo a partir del fuerte liderazgo de la Comisión de género en el Congreso, la que llevó a cabo por ejemplo un presupuesto sensible al género (PEREZNIETO & CAMPOS, 2010, p. 29).

A pesar de todas estas leyes, políticas, instituciones y programas en favor de la igualdad de género, el PEI “no tiene un claro vínculo con la política de igualdad de género [...] el fin último parece ser disminuir la pobreza” (LÓPEZ ESTRADO, 2017, p. 42). Sin embargo, el enfoque de género está presente en sus reglas operativas y el gobierno de Calderón lo cuadró como su política clave de igualdad de género. El programa buscaba remediar las vulnerabilidades económicas de las mujeres, las que se expresan en su limitada participación en el mercado de trabajo y por tanto en sus reducidas capacidades para generar recursos propios, lo que las mantiene en la marginalización de los roles reproductivos. El gobierno federal hizo del PEI el principal exponente de su agenda de igualdad de género y lo promovió ampliamente en los medios de comunicación (CALDERÓN, 2014, p. 5). Por ejemplo, en la inauguración del PEI, Calderón declaró “tengan la seguridad que mi gobierno no permitirá la discriminación de género por ningún motivo ni por tradición, ni por prejuicio, ni las responsabilidades del hogar deben limitar las posibilidades de desarrollo y de generación de ingreso para las mujeres”³.

El PEI quiere contribuir a la igualdad de género promoviendo la participación económica de las mujeres reconociendo que por eso se necesitan mecanismos que las alivian de su trabajo de cuidado infantil. El objetivo del gobierno era aumentar la igualdad de género en términos de ingreso y de participación femenina al mercado de trabajo. Este objetivo fue alcanzado: al nivel nacional entre 2007 y 2010 cuando el aumento de la participación laboral de las mujeres dentro de la población focalizada por el PEI fue del 6% y el PEI fue el responsable del 23% de este incremento (CALDERÓN, 2014, p. 41). Esto se reflejó en un aumento del 18% de la probabilidad de encontrar un empleo para las titulares beneficiarias – las madres que dejan sus niñas y niños a la estancia – con un incremento de 6 horas de trabajo productivo a la semana y una disminución del mismo número de horas al cuidado infantil (ÁNGELES et al., 2011, p. 8). Entonces el PEI permitió a madres que no trabajaban encontrar trabajo, pero no tuvo un impacto fuerte en las madres que ya tenían un empleo, por ejemplo, su empleo no mejoró (CALDERÓN, 2014, p. 3). El PEI creó 46.400 empleos para las mujeres responsables de las estancias y sus asistentes (PEREZNIETO & CAMPOS, 2010: 35). Entonces las características de género del programa si bien contribuyen a procesos de de-generización por

3 Ver: El Presidente Calderón en la Inauguración de la Estancia Infantil 3000, Archive.org. Disponible en: <https://bit.ly/3xq8UwU>. Acceso: 10 ago. 2022.

la desfamilización (STAAB y GERARD, 2010, p. 12) del cuidado infantil aumentado la corresponsabilidad con el Estado y la sociedad. El programa contribuye a la alteración de los roles tradicionales de género porque permite a las mujeres no ser únicamente madres cuidadoras, pero también trabajadoras.

Sin embargo, el PEI tiene varios límites en los procesos de de-generización y por tanto al respecto del objetivo de igualdad de género.

Primero, “desde una perspectiva de género, el diseño no consideraba de manera explícita el objetivo de lograr una división del trabajo más equitativa en la familia” (LÓPEZ ESTRADA, 2020, p. 20). El diseño del PEI no promueve cambios en la división sexual del trabajo y la corresponsabilidad parental del cuidado infantil. Como su población focalizada son las madres trabajadoras, el programa asuma que los varones no tienen responsabilidad de cuidado infantil. Las características de género implícitas reproducen entonces la división sexual tradicional de género en los cuales el rol de cuidado de los niños y niñas les corresponde a las mujeres y no a los varones. Por ello, los varones con hijos que no son padres solos no tienen este tipo de prestación (CORDOURIER REAL, 2011, p. 2). Este rol de mujeres cuidadoras está también promovido por el hecho que en su gran mayoría quienes trabajan en las estancias son mujeres. Además, los resultados acerca del uso del tiempo de las mujeres y varones que se benefician del programa muestran que el tiempo de las mujeres dedicados al trabajo doméstico no ha cambiado. Sin embargo, los varones elegibles por el programa reducen su tiempo de cuidado infantil. Los varones desempleados en las familias beneficiarias del PEI reducen su probabilidad a entrar al mercado laboral. Lo que quiere decir que el aumento del trabajo de sus compañeras substituye al suyo. Los varones que ya trabajaban aumenten sus probabilidades de cambiar por mejor empleo (CALDERÓN, 2014, p. 3).

Entonces, si el programa permite ciertos procesos de de-generización con una cierta desfamilización y corresponsabilidad del cuidado con el Estado, también contribuye a procesos de re-generización. Las familias continúan siendo responsables en parte del cuidado porque atender a una estancia no es gratuito, cuesta alrededor del 35% del costo del servicio (355\$Mex o 22,5% del sueldo mínimo) (STAAB & GERARD, 2010, p. 12). Al interior de las familias son todavía las mujeres, en su rol de madres, las responsables del cuidado infantil. Entonces, si bien el PEI contribuye al cambio de los roles de género de las mujeres fuera del hogar, no es el caso a dentro del hogar, donde las mujeres siguen siendo las principales cuidadoras. En otras palabras, el PEI si bien altera la vida de las mujeres, no altera la vida de los varones e impone a las mujeres una doble jornada de trabajo como trabajadoras y cuidadoras.

Segundo, aunque el PEI reconoce el valor económico del cuidado, mantiene la estratificación del régimen de bienestar mexicano basado sobre la dualización de su mercado de trabajo. La característica del programa de elección de la población basado sobre su nivel de ingreso que varió un poco a través del tiempo – aunque en la práctica no pudo ser controlado por el gobierno (CALDERÓN, 2014, p. 6) –

mantiene a las mujeres en los sectores sociales más precarios de la sociedad. El PEI hace parte del programa macroeconomista neoliberal del PAN de lucha contra la pobreza por el aumento de los ingresos familiares con el aumento el trabajo femenino. Sin embargo, el PEI no pretende acabar con la pobreza y aun menos con las desigualdades sociales y de género porque las mujeres deben mantenerse pobres para poder acceder a él. De mismo modo, el PEI no permite que las personas responsables de las guarderías sean pagadas con un sueldo digno. Las asistentes de guarderías no tienen contratos formales entonces no tienen acceso a derechos sociales y tienen sueldos muy bajos. Según los cálculos de Staab y Gerhard (2010: 10), las responsables de las guarderías ganan alrededor de 34 000\$Mex por mes para ofrecer servicio a un promedio de 34 niñas y niños de lo cual tiene que sustraer los costos operativos (2 comidas caliente y una merienda) y el sueldo de la asistente que fue alrededor de 2000\$Mex cuando el sueldo mínimo en 2007 era de 1500\$Mex.

Igualmente, el PEI refuerza la estratificación del régimen de bienestar mexicano incrementando la dualización del mercado laboral porque el gobierno no contempló la posibilidad de ampliar las guarderías ya existentes en el IMSS/ISSTE. Como el Seguro Popular puesto en marcha por el presidente Vicente Fox en 2003 focalizado en la población sin acceso a la seguridad social y a sus instituciones en el ámbito de salud, el PEI creó dos grupos de beneficiarias. Por un lado, las mujeres trabajadoras en el mercado laboral formal tienen acceso a las guarderías del IMSS y del ISSTE y del otro, las mujeres que trabajan en el sector informal tienen acceso al PEI (ALTAMIRANO y ZÁRATE-TENORIO, 2022). Esta dualización de oferta de servicio esta asumida sin complejo por el presidente Calderón:

“Este programa está concebido con una lógica distinta y de sentido común. Nosotros no estamos pensando en las grandes instalaciones, no estamos pensando en las grandes estancias, en los grandes arquitectos, no; estamos pensando en las casas, en los patios, en las cocheras, en las salas, comedores, que adaptadas pueden ser excelentes estancias infantiles, para quién, para los niños del barrio, cuyas mamás trabajan y que antes no se acostumbraba a que trabajaran⁴”.

A diferencia de las trabajadoras formales cuyo acceso al cuidado infantil está basado sobre un derecho social inscrito en la ley, el PEI es un programa asistencial que se puede quitar en cualquier momento – lo que pasó cuando el presidente López Obrador canceló el programa en 2019 (LÓPEZ ESTRADA, 2020, p. 21). Además, la calidad de los servicios es muy desigual entre las guarderías del IMSS/ISSTE y las estancias infantiles. Son servicios de guarderías de baja calidad para las madres con bajos ingresos. Por ejemplo, las guarderías del IMSS eran financiada 40% más que las del PEI (STAAB & GERHARD, 2010, p. 11). Aunque las guarderías del IMSS gastan en promedio US\$3104 por año por niña o niño, lo que les permite ofrecer un

4 Ver: El Presidente Calderón en la Inauguración de la Estancia Infantil 3000. Archive.Org. Disponible en: <https://bit.ly/3I962JA>. Acceso: 10 ago. 2022.

servicio integral (educación preescolar, alimentación, desarrollo infantil y salud), las estancias infantiles “manejan un presupuesto bastante más modesto, con un gasto anual de US\$737 por niño/a para 2010, sumado a un copago mensual de US\$29,4 que realizan los padres” (ARAUJO et al. 2013, p. 115). Los estándares de calidad son también más bajos (STAAB & GERHARD, 2010, p. 11). Por ejemplo, mientras que las educadoras en las guarderías del IMSS son profesionales con títulos en pedagogía, cuidado infantil y educación pre escolar y deben tener 2 años de experiencia no es el caso por las responsables de las EI que solo deben haberse graduado del secundario y a sus asistentes no se les exige ningún requisito educativo mínimo. Otro indicador de la menor calidad del servicio en las estancias infantiles es el número de niños y niñas por adulto responsable y el número de metros cuadrados por niña o niño que es mucho más alto en las estancias infantiles que en las guarderías del IMSS. Aunque en las guarderías el número de niña o niño por adultas es en promedio de 6 entre 0 y 4 años en las guarderías del IMSS, es de 8 en las estancias infantiles (ARAUJO et al. 2013, p. 116). La baja calidad del servicio en las estancias infantiles por la no oferta de educación preescolar, por ejemplo – que explica porque se denominan estancias y no guarderías – está justificada por el gobierno que quería evitar el involucramiento de los sindicatos de la educación pública, muy poderosos en la Secretaría de Educación Pública (SEP). Según Calderón, la SEP y los sindicatos perjudicarían al desarrollo del programa (EL UNIVERSAL, 2012). Lo que por hecho sería el caso porque los sindicatos no aceptarían tan malas condiciones de trabajo.

Estas características de género del PEI demuestran que el gobierno federal no toma la responsabilidad como Estado de ofrecer un servicio de cuidado infantil universal de buena calidad. Entonces, promueven más la re-generización que la de-generización porque fomentan nuevas relaciones de género que se alejan del modelo tradicional de las mujeres cuidadoras y de los varones proveedores pero que no favorecen más igualdad de género ni más igualdad social. De hecho, las mujeres quedan desiguales entre sí, entre las que acceden al mercado de trabajo formal y las que acceden al informal. A largo plazo, el reforzamiento de la dualización del mercado de trabajo por el PEI contribuye a las desigualdades sociales intergeneracionales porque las niñas y los niños de las guarderías del IMSS/ISSTE tendrán más posibilidades educativas y laborales en el futuro que las niñas y los niños de las EI (ÁNGELES et al., 2011).

CONCLUSIÓN

Este artículo tiene como objetivo analizar las potencialidades de “generización”, de-generización y re-generización del PEI, creado en México en 2007. Si bien el PEI tiene algunos rasgos hacia la de-generización porque permite socializar el trabajo infantil dejando tiempo de trabajo productivo a las madres de niños y niñas de baja edad, sus principales características tienden más hacia la re-generización que no contribuyen a una mayor igualdad de género, aunque el PEI es una piedra angular de la agenda de igualdad de género del gobierno de Calderón. Sin embargo, la

igualdad de género esta vista como una herramienta para el desarrollo y la lucha contra la pobreza (PEREZNIETO & CAMPOS, 2010, p. 29). El PEI está basado sobre una visión de la igualdad de género liberal y economista que privilegia el acceso de las mujeres al mercado laboral no como forma de emancipación económica, sino como un medio para participar al crecimiento económico en una estrategia más amplia de reducción de la pobreza. Entonces, la igualdad de género esta instrumentalizada para otros fines que es el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. De hecho, el propósito central del PEI “era disminuir la pobreza al incentivar el ingreso al mercado de trabajo y, de esta forma, generar que las familias tuvieran mayores ingresos” (LÓPEZ ESTRADA, 2020, p. 20).

Entonces, ¿quién cuida, quien paga y cómo está ofrecido el servicio? Primero, si bien el Estado participa al cuidado infantil permitiendo su socialización y su des-familización, las mujeres se mantienen como las principales cuidadoras al interior y al exterior del hogar. Al exterior del hogar porque son mujeres en su mayoría las responsables de las estancias infantiles y al interior también porque está dirigido solo a madres trabajadoras y a padres solos, el PEI asume implícitamente que son las mujeres las responsables del cuidado infantil quitándoles toda responsabilidad de cuidado a los padres en parejas heterosexuales. De esta manera, el PEI “engeneriza” nuevos roles de género para las mujeres madres cuidadoras y trabajadoras, pero sin cambiar los roles de los varones. Eso hace parte del posicionamiento conservador del PAN al respecto de los roles de genero según lo cual son las mujeres las responsables del cuidado infantil. Segundo, el Estado paga a través del presupuesto público, entonces es la sociedad mexicana quien está contribuyendo al pago del cuidado infantil, otro aspecto de la desfamilización. Sin embargo, esta desfamilización está incompleta porque la familia sigue pagando casi un tercio del costo del cuidado infantil. Tercero, el servicio esta proveído por el sector privado y comunitario sin fines de lucro y con un financiamiento público tan bajo que no permite ofrecer un servicio de calidad. Entonces, el PEI refuerza la estratificación del régimen de bienestar ofreciendo servicio de baja calidad para mujeres de bajos recursos en comparación con la alta calidad de los servicios accesibles para las mujeres de altos ingresos.

Entonces, se puede argumentar que el PEI por sus procesos de re-engenerización “no supera la gran debilidad del sistema institucional del cuidado (que) es una de las bases del familismo y del enfoque conservador de género del régimen de bienestar mexicano” (SOLANO & LOMELÍ, 2013, p. 17).

AGRADECIMIENTOS

Agradezco mucho Claude Pilon, Julie McClatchie y Martin Bertolotti por su trabajo fantástico como asistentes de investigación. Esa investigación está financiada por el Consejo Canadiense de Ciencias Sociales (CRSH).

Referencias

- ALTAMIRANO, M. & ZÁRATE-TENORIO, B. Trade Unions and Investment in Early Childhood Education and Care in Latin America. In: Garritzmann, J. L.; Hausermann, S. & Palier, B. (eds.). *The World Politics of Social Investment. Welfare States in the Knowledge Economy*. London: Oxford University Press, 2022.
- ÁNGELES, G.; GADSDEN, P.; GALIANI, S.; GERTLER, P.; HERRERA, A.; KARIGER, P. & SEIRA, E. *Evaluación de Impacto del Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*. Informe final de la Evaluación de Impacto. Centro de Investigación en Evaluación y Encuesta; Instituto Nacional de Salud Pública, 2011.
- ARAUJO, M. C.; LÓPEZ BÓO, F. & PUYANA, J. M. *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil temprano en América Latina y el Caribe*. Washington DC: BID, 2013.
- ARZA, C. & MARTÍNEZ FRANZONI, J. A Long Decade of Gendering Social Policy in Latin America: Transformative Steps and Inequality Traps. In: Shaver, S. (ed.). *Handbook of Gender and Social Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.
- BACCHI, C. Policies as Gendering Practices: Re-Viewing Categorical Distinctions. *Journal of Women, Politics & Policy*, v. 38, n. 1, pp. 20-41, 2017.
- BATTHYÁNY, K.; SCAVINO, S. & PERROTTA, V. Cuidados Infantiles y Trabajo Remunerado en Tres Generaciones de Mujeres Madres de Montevideo: Los Recorridos de las Desigualdades de Género. *DADOS*, v. 63, n. 4, pp. 1-37, 2020.
- BERENI, L.; CHAUVIN, S.; JAUNAIT, A. & REVILLARD, A. *Introduction aux études sur le genre*. Bruxelles: De Boeck, 2012.
- BLOFIELD, M. & MARTÍNEZ FRANZONI, M. Maternalism, Co-responsibility, and Social Equity: A Typology of Work-Family Policies. *Social Politics*, v. 22, n.1, pp. 38-59, 2015.
- BORGEAUD-GARCIANDÍA, N. ARAUJO GUIMARÃES, N. & HIRATA, H. Introduction: Care aux Suds. Quand le travail de care interroge les inégalités sociales. *Revue internationale des études du développement*, pp. 242, pp. 7-34, 2020.
- CALDERÓN, F. Discurso: El Presidente Calderón en la Inauguración de la Estancia Infantil 3000. 25 de julio de 2007. Disponible en : <https://bit.ly/3XnDBxx>. Acceso en: 15 Jun 2022.
- CHANDREAU, J. The Persistence in Gendering: Work-Family Policy in Britain since Beveridge. *Journal of Social Policy*, pp. 1-18, 2022.
- CORDOURIER REAL, G. «Cuidado infantil y corresponsabilidad trabajo-vida personal». 37. *Cuadernos de Trabajo*, n. 37. México: Instituto Nacional de las Mujeres, 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3k7Peun>. Acceso en: mayo 2022 FALTA.
- DIARIO OFICIAL DE LA NACIÓN (DOF). Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, Mexico, 2007.
- DORE, E. One Step Forward, Two Steps Back. Gender and the State in the Long Ninetenth Century. In: DORE, E. & MOLYNEUX, M. *The Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*. Durham: Duke University Press, pp. 2-32, 2000.
- EL UNIVERSAL. 2012. "Sindicato arruinaría sistema de Estancias: FCH." 12 de enero, El Universal, Mexico
- EWIG, C. *Second-Wave Neoliberalism. Gender, Race, and Health Sector Reform in Peru*. University Park: The Pennsylvania State University. 2010
- FILGUEIRA, F. & MARTÍNEZ FRANZONI, J. The Divergence in Women's Economic Empowerment: Class and Gender under the Pink Tide. *Social Politics*, v. 24, n. 4, pp. 370-398, 2017.
- GIDEON, J. *Gender, Globalization, and Health in a Latin American Context*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

- GOBIERNO FEDERAL. s. d. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Mexico.
- GODÍNEZ, L. & GONZÁLEZ, L. Proselitista, el programa de guarderías de Calderón. *Cimacnoticias*, 15 de enero de 2007. Disponible en : <https://bit.ly/3koG2b3>. Acceso: May. 2022
- HTUN, M. & WELDON, L. States and Gender Justice. In: MORGAN, K. & ORLOFF, A. *The Many Hands-of the State. Theorizing Political Authority and Social Control*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 158-177, 2017.
- JENSON, J. Gender and Reproduction: Or, Babies and the State. *Studies in Political Economy*, n. 20, pp. 9-46, 1986.
- JENSON, J. Who Cares? Gender And Welfare Regimes. *Social Politics*, v. 4, n. 2, pp. 182-187, 1997.
- JENSON, J. The Fading Goal of Gender Equality: Three Policy Directions that Underpin the Resilience of Gendered Socio-economic Inequalities. *Social Politics*, v. 22, n. 4, pp. 539-560, 2015.
- JENSON, J. & LÉPINARD, É. Penser le genre en science politique. Vers une typologie des usages du concept. *Revue Française de Science Politique*, v 59, n. 2, pp. 183-201, 2009.
- JENSON, J. & SINEAU, M (eds.) *Who Cares ? Women's Work, Childcare and Welfare State Redesign*. Toronto: University of Toronto Press, 2001.
- JONES, A. Teaching Post-Structuralist Feminist Theory in Education: Student Resistances. *Gender and Education*, v. 9, n. 3, pp. 261-69, 1997.
- KERGOAT, D. Dynamique de consubstancialité des rapports sociaux. In: DORLIN, E. (ed.). *Sexe, race, classe. Pour une épistémologie de la domination*. Paris: PUF, pp. 111-125, 2009.
- LISTER, R. The Dilemmas of Pendulum Politics: Balancing Paid Work, Care and Citizenship. *Economy and Society*, v. 31, n. 4, pp. 520-32, 2002.
- LÓPEZ ESTRADA, S. Políticas de cuidado infantil en América Latina: Análisis comparado de Chile, Costa Rica, Uruguay y México. *Frontera Norte*, v. 29, n. 58, pp. 25-46, 2017.
- LÓPEZ ESTRADA, S. Hacia la (re)privatización del cuidado infantil en México. Las modificaciones al Programa de Estancias Infantiles Sedesol. *Revista interdisciplinaria de estudios de género de El Colegio de México*, n. 6, dossier Género y Trabajo, 2020.
- LEWIS, J. Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, v. 2, n. 3, pp. 159-173, 1992.
- LOPREITE, D. & MACDONALD, L. Gender and Latin American Welfare Regimes: Early Childhood Education and Care Policies in Argentina and Mexico. *Social Politics*, v. 21, n. 1, 80-102, 2014.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families and Policies. *Latin American Politics and Society*, v. 50, n. 2, pp. 67-100, 2008.
- MATHIEU, S. From the Defamilialization to the "Demotherization" of Care Work. *Social Politics*, v. 23, n. 4, pp. 576-591, 2016.
- MOLYNEUX, M. Twentieth-Century State Formation in Latin America. In: Dore, E. & Molyneux, M. *The Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*. Durham: Duke University Press, pp. 33-81, 2000.
- MOLYNEUX, M. Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme." *Social Policy and Administration* , v. 40, n. 4, pp. 425-49, 2006.
- MYERS, R. G., Martínez, M.; Delgado, M. A. Fernández, J. L. & MARTÍNEZ, A. *Desarrollo infantil temprano en México: Diagnóstico y recomendaciones*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. División de Protección Social y Salud, 2013.
- NAGELS, N. Incomplete Universalization? Peruvian Social Policy Reform, Universalism, and Gendered Outcomes. *Social Politics*, v. 25, n. 3, pp. 410-431, 2018.

- O'CONNOR, J. S. Understanding Women in Welfare States. *Current Sociology*, v. 44, n. 2, pp. 1-12, 1996.
- ORLOFF, A. Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. *American Sociological Review*, v. 58, n. 3, pp. 303-328, 1993.
- ORLOFF, A. Gender in the Welfare State. *Annual Review of Sociology*, n. 22, pp. 51-78, 1996.
- ORLOFF, A. Gendering the Comparative Analysis of Welfare States: An Unfinished Agenda. *Sociological Theory*, v. 27, n. 3, pp. 317-343, 2009.
- ORLOFF, A. Gendered States Made and Remade. Gendered Labor Policies in the United States and Sweden, 1960-210. In: Morgan, K. J. & Orloff, A. (eds.). *The Many Hands of the State Theorizing Political Authority and Social Control*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 158-177, 2017.
- PEREZNIETO, P. & CAMPOS, M. *Gendered risks, poverty and vulnerability in Mexico. Contributions of the Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras programme*. London: Overseas Development Institute, 2010.
- SAINSBURY, D. *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- SAINSBURY, D. Gendering the welfare state. In: Goertz, G. & Mazur, A. (eds.). *Politics, Gender, and Concepts Theory and Methodology*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 94-113, 2008.
- SCOTT, J. Genre: Une Catégorie Utile D'analyse Historique. Pp. 125-53 in *Le Genre De L'histoire*, edited by J. SCOTT. Paris: Cahiers du GRIF. 1988.
- STAAB, S. *Gender and the Politics of Gradual Change: Social Policy Reform and Innovation in Chile*. New York: Palgrave Macmillan, 2017.
- STAAB, S. & GHERARD, R. *Childcare Service Expansion in Chile and Mexico For Women or Children or Both? Gender and Development Programme*. Geneva: UNRISD, 2010.
- WALBY, S. 2020. Varieties of Gender Regimes. *Social Politics*, v. 27, n. 3, pp. 414-431, 2020.

