UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial

Del 3 de abril de 1981

Análisis de intervenciones públicas de cuidado y atención a la primera infancia: de la construcción del problema público a la garantía de derechos con perspectiva de género

Tesis

Que para obtener el grado de

DOCTORA EN ESTUDIOS CRÍTICOS DE GÉNERO

P r e s e n t a

Tania Lizet Gordillo Camacho

Directora: **Dra. Arcelia Martínez Bordón**

Lectores: **Dr. Manuel López Pereyra**

Dr. Alberto Tonathiu Sotomayor Avilés

Ciudad de México, 2025

Para Victoria... mi razón de ser, de estar y mi mayor inspiración para luchar por un mundo mejor: "en el que cada niña y niño durante su primera infancia pueda desarrollar su máximo potencial en igualdad de condiciones"

Agradecimientos

Este documento fue posible gracias al amor, apoyo y acuerpamiento de muchas personas. Mi familia en primer lugar. Gracias a ti, José Luis, por ser el mejor compañero de travesía, por resistir a mi lado durante estos cuatro años y más, por tu apoyo incondicional en ausencias, silencios y desvelos, por el debate, el impulso y el cuidado, y por todo lo que está por venir, que sin duda será mucho mejor. "Gracias eternas a los tres".

Gracias infinitas a mis padres, José Antonio y Leonor, porque cada palabra de aliento fue clave para mantener viva la ilusión de llegar a este momento, les agradezco su apoyo siempre incondicional. Gracias a mi hermano Manuel por sentirse orgulloso de mi en cada etapa. Gracias por formar las bases de quien soy, por acompañar y respetar cada proceso de cambio en mi vida. Gracias a toda mi familia, por siempre estar, por compartir mis sueños, por la escucha atenta, por la ilusión compartida. Estaré en deuda por siempre.

Mi profunda gratitud a la Dra. Arcelia Martínez Bordón por aceptar mi investigación, guiarme y acompañarme con sus conocimientos, propuestas y su pasión por este tema. Gracias por leer cada una de estas páginas. A mis lectores, Manuel y Alberto, les agradezco sus recomendaciones siempre acertadas, su lectura y guía, y por provocar siempre más reflexión. "Gracias a mi comité por concluir juntos este documento".

Gracias a cada una de las personas que colaboraron para hacer posible esta investigación: representantes de organizaciones de la sociedad civil, de organismos internacionales, funcionarias públicas, investigadoras/es y académicos, responsables de estancias infantiles, y a las mamás, que desde sus experiencias, conocimientos y saberes compartieron conmigo lo que yo llamó el corazón de esta investigación: sus cuerpos y el lenguaje.

Y gracias a mis maestras en el Doctorado, mujeres que inspiran, siempre las recordaré por acompañar mi proceso de formación. Gracias a mi comunidad en la Ibero, que aunque pequeña, abraza y cuida.

“Para la elaboración de esta tesis, se contó con el apoyo de una beca CONAHCYT”

Contenido

Índice de tablas 7

Índice de gráficas 7

Índice de esquemas 7

Índice de mapas 7

Índice de imágenes 8

Siglas y abreviaturas 9

Resumen 12

Capítulo introductorio 14

1. Naturaleza y propósitos de la investigación 14
2. Lo que motivó la investigación 15
3. Breve recorrido conceptual 17
4. Un primer acercamiento a las políticas de cuidado infantil en México 22

4.1 Gasto público en programas de cuidado infantil 27

4.2 Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres trabajadoras y Padres solos (PEI) 31

4.3 Programa de Apoyo al Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres trabajadoras (PABNNHMT) 33

4.4 Toma de decisiones: cancelación del PEI y creación del PABNNHMT 38

4.5 Consecuencias de la cancelación del PEI en cifras 43

5. Planteamiento del problema 47

5.1 Preguntas, supuesto y objetivos de la investigación 49

5.2 Justificación: pertinencia académica y social 50

6. Estructura organizativa del documento 53

Capítulo 1. Estado del conocimiento: aproximaciones analíticas y metodológicas al proceso decisorio de la política de cuidado infantil 55

1. Dimensiones en el estudio de programas de cuidado y atención a la primera infancia. 55

1.1. Dimensión del Desarrollo Infantil Temprano (DIT) 57

1.1.1. Ciencia del Desarrollo Infantil Temprano 57

1.1.2. Beneficios económicos y sociales de la política de cuidado infantil 64

1.1.3. Reflexiones finales sobre la dimensión del DIT 69

1.2. Dimensión de políticas públicas 70

1.2.1. Reflexiones finales de la dimensión de políticas públicas 76

1.3. Perspectiva feminista 77
1.3.1. Economía feminista 79
1.3.2. Cuidado como componente del bienestar 81
1.3.3. El cuidado como derecho universal 83
1.3.4. La ética del cuidado 86
1.3.5. Reflexiones finales de la perspectiva feminista 88
1.4. Enfoque de derechos humanos 89
1.4.1. Perspectiva histórica del enfoque de derechos de la niñez 91
1.4.2. Marco jurídico y enfoque de derechos 93
1.4.3. Enfoque tutelar v/s enfoque de derechos 95
1.5. Conclusiones del capítulo 96
Capítulo 2. Contexto normativo y cultural en materia de cuidados en México **.....**98
2.1. Fundamentos normativos de la política nacional de cuidado infantil 98
2.2. Entorno cultural. Los cuidados: un asunto de mujeres 102
2.3. Breve diagnóstico de la primera infancia en México: ¿Cómo se ejerce su derecho al cuidado? 107
Capítulo 3. Marco teórico: Ideas y valores en la política de cuidado infantil desde el análisis de política pública y la perspectiva de género 109
3.1. Las ideas como elemento central en las decisiones de política 111
3.1.1. El enfoque de coaliciones promotoras 116
3.1.2. Enfoque Constructivista para el análisis de políticas públicas: el discurso de política . 122
3.2. Definición del problema público y el proceso de construcción de la agenda de gobierno 125
3.3. Feminismos y estudios de género en el análisis de políticas públicas de cuidado infantil 130
3.3.1. Análisis feministas de la categoría de género y diferencia sexual 133
3.3.2. Género, instituciones y políticas públicas de cuidado 139
3.3.3. Familiarización y feminización de los cuidados 142
3.3.4. División sexual del trabajo 145
3.3.5. Patriarcado y adultocentrismo 147
3.4. Consideraciones finales del capítulo 150
Capítulo 4. Marco metodológico 152
4.1. Posicionamiento teórico y epistemológico 152
4.2. Método de investigación 152
4.3. Justificación de la elección metodológica 154

4.4. Elección de las técnicas de investigación 155
4.4.1. Revisión documental 156
4.4.2. Aplicación de entrevistas: trabajo de campo 157
4.4.3. Mapeo de actoras/es clave 158
4.4.4. Selección de las personas colaboradoras de la investigación 161
4.4.5. Principales limitaciones 164
4.5. Categorías y dimensiones de análisis 165
4.6. Métodos de análisis 168
4.6.1. Metodología de análisis de marcos interpretativos 168
4.6.2. Análisis crítico del discurso de políticas públicas 171
4.7. Consideraciones éticas de la investigación 172
Capítulo 5. Ideas presentes en los textos de política pública de cuidado infantil 174
5.1. Preguntas de investigación: ¿qué se espera responder? 174
5.2. Proceso de codificación y categorización 176
5.3. Resultados y discusión de la revisión documental 179
5.3.1. La forma en que se concibe el problema vinculado al cuidado infantil según los textos 180
5.3.2. Concepciones que sostienen la representación del problema 186
5.3.3. La solución al problema: pronóstico 189
5.3.4. Quiénes tienen el problema: población objetivo en las acciones vinculadas al cuidado infantil 194
5.3.5. Quién o quiénes hablan en el texto: actoras/es clave 197
5.3.6. Repercusiones en la agenda pública y/o de gobierno 200
5.3.7. Enfoque de derechos de la niñez: ¿Cómo se garantiza según los textos? 202
5.3.8. Perspectiva de género: ¿Cómo se garantiza según los textos? 206
5.3.9. Conclusiones del capítulo de revisión documental 208
Capítulo 6. Resultados del trabajo colaborativo con actoras/es clave 209
6.1. Contexto y proceso de análisis de datos 209
6.2. Ideas y sistema de valores sociales y de género que definen y/o construyen el problema público de cuidado a la primera infancia en México 213
6.2.1. Valores e ideas con relación a la primera infancia y su cuidado 214
6.2.2. Valores y creencias sobre la participación de la mujer en las tareas de cuidado 234
6.3. Decisiones que se adoptan con relación al problema público de cuidados a la primera infancia 243

6.3.1. Elección del cuidado infantil como un problema público 244
6.3.2. Definición del problema público de cuidados infantiles 250
6.3.3. Alternativas de solución al problema público de cuidado infantil 257
6.3.4. Construcción de la agenda pública: ¿es la primera infancia una prioridad del gobierno? ……266
6.4. Actoras/es clave que logran posicionar sus ideas y creencias en el proceso de toma de decisiones …… 270
6.4.1. Actoras/es públicos o de gobierno 271
6.4.2. Actoras/es sociales/ sector social 281
6.4.3. Coaliciones 284
6.4.4. Otros sectores clave 286
6.5. El enfoque de derechos en los programas de cuidado infantil 288
6.6. Perspectiva de género en la política pública de cuidados infantiles 299
6.7. Conclusiones del capítulo de resultados del trabajo colaborativo con actoras/es clave 304
Capítulo 7. Conclusiones y recomendaciones 305
7.1. Recomendaciones de política 316
7.2. Aporte teórico-metodológico 318
Referencias 319
Anexo 1. Instrumentos 331
1. Entrevista semiestructurada dirigida a personas representantes de OSC, investigadoras y/o del sector académico 331
2. Entrevista semiestructurada dirigida a personas representantes de instituciones públicas 333
3. Entrevista semiestructurada dirigida a personas representantes de organismos internacionales 335
4. Entrevista semiestructurada dirigida a personas operadoras de estancias infantiles 336
5. Entrevista semiestructurada dirigida a personas legisladoras 337
6. Entrevista semiestructurada dirigida a personas usuarias y beneficiarias de estancias infantiles 338
Anexo 2. Consentimiento informado 339

Índice de tablas

Tabla 1: Comparativo de las ROP del PABNNHMT entre los ejercicios 2019, 2020 y 2024…… 33

Tabla 2: Comparativo de características del PEI y el PABNNHMT……. 38

Tabla 3: Textos seleccionados para el análisis de información documental…..…… 156

Tabla 4: Información de las personas colaboradoras en la investigación…….. 163

Tabla 5: Categorías y dimensiones de análisis en la investigación…… 166

Tabla 6: Codificación y categorización en el proceso de análisis de datos de la revisión documental……..... 176

Tabla 7: Codificación y categorización en el proceso de análisis de datos del trabajo de campo…….. 210

Índice de gráficas

Gráfica 1: Comparativo de los recursos destinados a niñez y adolescencia en términos reales, ejercicios 2012, 2021 al 2022…….. 30

Gráfica 2: Entrevistas realizadas a partir del Mapeo de actoras/es clave…… 160

Índice de esquemas

Esquema 1: Primera revisión de literatura: aproximaciones teórico- metodológicas sobre la política pública de cuidado infantil……. 56

Esquema 2: Diagnóstico de los desafíos del cuidado infantil en México……..… 72

Índice de mapas

Mapa 1: Codificación en el proceso de análisis de datos de la revisión documental…… 178

Mapa 2: Codificación y categorización para el análisis de datos del trabajo de campo… 212

Índice de imágenes

Imagen 1: Nube de palabras más frecuentes en el análisis de la revisión documental…… 179

Imagen 2: Nube de palabras más frecuentes en el análisis de valores e ideas presentes en la construcción del problema público de cuidado infantil ……..... 213

Imagen 3: Nube de palabras más frecuentes en el análisis de las decisiones que se adoptan con relación al problema público de cuidados a la primera infancia ……..... 244

Imagen 4: Nube de frecuencia de palabras en el análisis de actoras/es clave...…… 271

Imagen 5: Nube de frecuencia de palabras en el análisis del enfoque de derechos…….. 289

Siglas y abreviaturas

ACF	Advocacy Coalition Framework
AMLO	Andrés Manuel López Obrador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADI	Centros de Atención de Desarrollo Infantil
CAI	Centros de Atención Infantil
CAIC	Centros de Atención Infantil Comunitarios
CDN	Convención sobre los Derechos de la Niñez
CENDIS	Centros de Desarrollo Infantil
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIEP	Centro de Investigación Económica y Presupuestaria
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DIT	Desarrollo Infantil Temprano
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENAPI	Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia
ENESS	Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENIM	Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Mujeres
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
ENUT	Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IMSU	Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario

INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
ISN	Interés Superior de la Niñez
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LGDDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LGPSACDIT	Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil
MORENA	Partido Movimiento de Regeneración Nacional
NNA	Niñas, Niños y Adolescentes
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, las Ciencias y la Cultura
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PABNNHMT	Programa de Apoyo al Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras
PAN	Partido Acción Nacional
PEI	Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras y Padres solos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNEI	Política Nacional de Educación Inicial
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRONAPINNA	Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
RIA	Ruta Integral de Atenciones para la primera infancia
ROP	Reglas de Operación
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública

SIPINNA	Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
TEA	Trastorno del Espectro Autista
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Resumen

El proceso en el que se diseñan e implementan las políticas públicas es atravesado por las creencias y sistema de valores sociales y políticos en que toman lugar. En este sentido, la política pública nunca es neutral, y es más bien resultado de construcciones sociales, incluida la de género; toma en consideración los paradigmas cognitivos existentes o las formas de entender el mundo. Todo ello influye en cómo se definen y se buscan resolver los problemas sociales, lo que significa que las políticas e intervenciones o programas se construyen a partir de ideas y sistemas de valores de distintas actoras/es, dejando ver sus perspectivas sobre lo que consideran "adecuado", "correcto", "justo", "deseable" o "urgente" de atender (Del Tronco, 2020).

En México el problema público que se teje alrededor de las políticas vinculadas al cuidado infantil y sus alternativas de solución, se esboza desde una feminización de los cuidados y división sexual del trabajo, es decir, devela la persistente creencia compartida de que las tareas de cuidado son un asunto eminentemente de mujeres, y, por lo tanto, el Estado solo participa para *ayudar* a las mujeres responsables de cuidar. En adición, existe consenso social en calificar al cuidado infantil como un asunto privado, ya que resolverlo parece recaer exclusivamente en el ámbito familiar o doméstico, lo que limita, en primer lugar, el reconocimiento de la niñez como personas titulares de derechos, y, por otro lado, restringe el actuar del Estado como principal garante en la provisión de los cuidados.

Así mismo, las intervenciones públicas de cuidado se han definido mayoritariamente como un derecho para la población cuidadora y con seguridad social (Myers et al., 2013); se han caracterizado por su baja calidad, insuficiente cobertura y por la dificultad de acceso de las familias en situación más vulnerable (Cejudo et al., 2017). La falta de una perspectiva de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) e Interés Superior de la Niñez (ISN) en dichas intervenciones es muestra de que estas acciones no colocan a las infancias ni a los cuidados como eje central.

En este sentido, el presente trabajo analiza hasta qué punto el proceso de toma de decisiones de la política pública de cuidado a la primera infancia, es influido por construcciones sociales y de género. Dicho análisis se realiza siguiendo un histórico de estos programas, con énfasis en el cambio de política que derivó de la cancelación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y Padres Solos (PEI) y la subsecuente emisión del Programa de Apoyo para

el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT) en el año 2019, considerando que este cambio implicó una regresión en el ejercicio de derechos para infantes, sus madres y personas trabajadoras de estancias infantiles (Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2019), principalmente para población sin esquemas de seguridad social.

El objetivo de este trabajo es abonar a la discusión de política pública de primera infancia en México y develar los sesgos de género que aún persisten en el diseño de políticas públicas de cuidado, para, con ello, plantear recomendaciones de política con perspectiva de género y enfoque de derechos de la niñez. Ello, en un contexto de violencia, desigualdad de género y generacional, donde la oferta pública de atención a las niñas/os más pequeños es cada vez más insuficiente o no ligada a acciones de cuidado (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2022).

Con tal fin, esta investigación utiliza una metodología cualitativa, que combina, por un lado, una investigación de tipo documental, y por otra, trabajo de campo y de gabinete. Como técnica de investigación se utilizan entrevistas semiestructuradas a un conjunto de actoras/es clave por su participación en el proceso decisorio: representantes de organizaciones de la sociedad civil, de instituciones públicas, de organismos internacionales, personas investigadoras, operadoras de estancias infantiles, beneficiarias (mamás) y legisladoras.

Se recuperan modelos de análisis de políticas enfocados en las decisiones de los primeros pasos del desarrollo de la política, así como del papel preponderante que ocupan las ideas en estas decisiones. Lo anterior, se teje con postulados feministas y de estudios críticos de género que sostienen la existencia de una construcción social, de género y generacional que se ha institucionalizado; específicamente, se discute la división sexual del trabajo y la feminización de los cuidados, como una forma de explicar por qué *las infancias*, *las mujeres y los cuidados* han quedado relegadas al ámbito privado y/o doméstico sin ser una prioridad en dichas agendas.

Palabras clave: primera infancia, cuidados, definición del problema público, agenda de gobierno, feminización de los cuidados, división sexual del trabajo.

Capítulo introductorio

El objetivo de las siguientes páginas es situar la naturaleza y principales planteamientos de esta investigación, los primeros escenarios que la motivaron, al mismo tiempo de realizar una primera aproximación a conceptos clave y a los programas objeto de estudio. Este capítulo a su vez, se centra en delimitar el planteamiento del problema, las preguntas y el supuesto de la investigación, así como los objetivos a alcanzar, además de puntualizar su pertinencia académica y social. Finalmente se establece la estructura de capítulos que seguirá el documento.

1. Naturaleza y propósitos de la investigación

Antes que nada, se puntualiza que este estudio realiza un análisis al proceso decisorio de política pública de cuidado y atención a la primera infancia en México, en tanto política con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos de la niñez. Al hablar del proceso decisorio, específicamente me refiero a la primera etapa en la hechura de la política pública, es decir, el momento en que se seleccionan, definen y explican los problemas públicos, se construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos, y finalmente, se traducen o no en prioridad para el gobierno a partir de esa definición "formación de la agenda de gobierno" (Aguilar, 1993).

Al enfocarme en la toma de decisiones pretendo aproximarme a la manera en que ciertas actoras/es tienen un rol importante para imponer significados, ideas y creencias al momento de construir y/o diseñar una política, tomando en consideración un orden hegemónico social, sesgos de género y patrones culturales que constituyen a las propias subjetividades.

En esta toma de decisiones las personas procesan información basados en sus relaciones intercorpóreas, en emociones, sentimientos, creencias, hábitos y en lo que les es familiar (Cairney y Weible, 2018, p. 330), por ello, a pesar de la evidencia, del marco jurídico y de la experiencia, las políticas públicas van más allá de entramados jurídicos, institucionales o datos duros; en su mayoría van acompañadas de una mirada particular sobre el funcionamiento del mundo (Cejudo y Merino, 2010), de una estructura social, y a favor de poblaciones prioritarias en función de esa organización.

En tal sentido, el alcance de esta investigación es proporcionar una comprensión más profunda respecto a la manera en que los sistemas de valores pueden estructurar el problema sobre el que se

diseña un programa público. Concretamente se pretende conocer qué percepciones, ideas y creencias socialmente compartidas están influyendo en la construcción de los problemas públicos vinculados al cuidado infantil, y qué tanto este planteamiento busca eliminar la desigualdad estructural entre hombres y mujeres e infancias.

La idea de la que parto es que para entender una política o programa que parece no estar resolviendo las causas estructurales o *statu quo* de la feminización de los cuidados, se debe comenzar justo por comprender cómo se está pensando o explicando ese problema y cuáles son las alternativas para solucionarlo.

Una de las premisas que guían esta pesquisa apunta a que las políticas de cuidado, a pesar de los objetivos que persiguen, han estado influidas por una base de valores patriarcales, sexistas y adultocéntricos que han dificultado el tránsito de un paradigma tutelar o asistencialista, a uno de derechos, y, por otro lado, han negado que los asuntos de mujeres y niñez son también asuntos públicos.

2. Lo que motivó la investigación

Inicialmente debo referir que el interés en el análisis de políticas públicas de cuidado infantil es resultado de mi perfil académico y profesional, por ende, de mi pasión por desarrollar soluciones innovadoras a problemáticas sociales.

Así también, deviene de tres momentos clave: el primero, mi última experiencia laboral en la Dirección de Derechos Humanos y Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chiapas (SIPINNA) en la que tuve el primer acercamiento teórico y práctico con los derechos humanos de las infancias, pero sobre todo con la desigualdad que se vive en ciertas zonas del país y cómo ésta se recrudece cuando se trata de mujeres, niñas y niños.

El segundo momento lo ubico en el 2018 cuando me convertí en la mamá de Victoria. La maternidad, la crianza, el cuidado no se entiende hasta que se vive, hasta que encarna; solo hasta ese momento pensé en los obstáculos y retos que una mujer enfrenta a diferencia de un varón. Esta experiencia me permitió reflexionar acerca del cansancio, ansiedad, frustración, miedo y todas las emociones que implican las tareas de cuidado, y, por otra parte, experimentar la imperiosa necesidad de cumplir con los retos de la maternidad en un mundo laboral competitivo.

En este momento consideré la importancia que tiene para las madres, contar con redes de apoyo o espacios institucionalizados *seguros* para garantizar el cuidado de tus hijas/os, además de preguntarme hasta dónde comienza el derecho de mi hija a recibir cuidados y dónde termina mi derecho a decidir cuidar.

Finalmente, el evento que derivó en esta investigación surgió en febrero de 2019 durante una entrevista al Ejecutivo Nacional, de las denominadas "mañaneras", en la que se informó la cancelación del Programa de Estancias Infantiles (PEI). A partir de ese momento comenzaron a gestarse en mí diversas inquietudes, más aún, cuando la CNDH emitió en mayo de 2019, la *Recomendación No. 29/2019 Sobre el caso de la violación a los derechos humanos de las personas usuarias y beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras* a través de la cual se dio sustento jurídico a los actos u omisiones por parte de algunas instancias del gobierno federal que derivaron en la violación de derechos humanos de las personas beneficiarias del PEI (CNDH, 2019).

En principio me cuestionaba lo siguiente: ¿una política con perspectiva de género y con enfoque de derechos de la niñez puede transgredir los principios que guiaron su creación?, ¿las medidas del nuevo programa (PABNNHMT) contravienen el principio de progresividad de derechos?, ¿cómo las mujeres podrían garantizar el cuidado de sus hijas/os de no contar con redes de cuidado?, ¿dónde quedan los derechos de las mujeres a la igualdad de acceso al trabajo formal?, ¿qué pasaría con esas niñas/os que dejarían de asistir a un centro de cuidado infantil?, ¿cuáles fueron las ideas y justificaciones que surgieron para cambiar una política que mejoraba la situación de muchas mujeres, niñas y niños?, ¿quién y por qué se decidió eliminar un programa público que ya garantizaba derechos?, ¿cuáles son las prácticas culturales y sociales relacionadas con el cuidado de las infancias? interrogantes que he ido replanteando hasta llegar a mi pregunta de investigación.

Estas primeras motivaciones son resultado de mis intereses, mis propios privilegios, pero también de mis resistencias como analista de políticas, como defensora de derechos de la niñez, como mujer y como madre.

3. Breve recorrido conceptual

Si bien el capítulo teórico aborda de manera profunda la definición de conceptos centrales relacionados con el problema, este apartado procura introducir aquellos que resultan fundamentales en el desarrollo de la investigación. Con este propósito, a continuación, referiré las bases conceptuales que ayudan a construir los principales planteamientos de este estudio.

Primero lo primero, ¿de quién hablamos cuando nos referimos a la *primera infancia*? El Comité de los Derechos de la Niñez, a través de la Observación General No. 7, define a la primera infancia como el período comprendido desde el nacimiento hasta los 8 años de edad, pasando por el período preescolar hasta la transición al período escolar, aunque se reconoce que esto varía en función de los sistemas escolares de los diversos países y regiones

En el contexto mexicano, la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI), define esta etapa como "el periodo de vida que va desde el nacimiento hasta los 5 años 11 meses, momento en que niñas y niños se preparan para ingresar a la educación primaria" (Gobierno de México, 2020, p. 7).

Otra acepción que va más allá del periodo de tiempo, la describe como "la etapa de desarrollo más rápida y significativa en la que se establecen las bases del desarrollo físico, emocional, cognitivo y social de cada persona, que le permitirá alcanzar su máximo potencial en su trayectoria de vida" (Bojórquez, 2019, p. 4).

En su trabajo Bojórquez sugiere que:

> Es necesario contemplar no solo los riesgos de esta etapa de vida, para percibirla como un tiempo de grandes oportunidades, tanto para establecer las conexiones cerebrales necesarias para un desarrollo óptimo, como para construir las redes y conexiones sociales indispensables para la protección integral de sus derechos. (Bojórquez, 2019, p. 11)

Como se lee, la primera infancia se identifica como una etapa, periodo, ciclo de vida que por lo general se presenta con trascendental importancia, sobre todo en términos de desarrollo cognitivo, físico, emocional y social, generalmente se aborda en abstracto, como un concepto homogeneizado, a partir de características, procesos, facultades biológicas y/o conductuales, lo que podría invalidar

la condición de personas en desarrollo en diversos contextos sociales y culturales (Bojórquez, 2019).

En mi investigación me enfoco sobre todo en niñas y niños de 0 a 4 años, que son vulnerables por su condición de dependencia respecto a la atención y cuidado que deben recibir de una persona adulta, no solo para garantizar su supervivencia, sino para alcanzar un desarrollo integral que impacte positivamente en su vida futura, así mismo vulnerables a situaciones de violencia en el hogar por parte de las personas encargadas de sus cuidados (CONEVAL y UNICEF, 2022).

Sin embargo, es necesario precisar que, con este trabajo, mi intención no será restringir la consideración de niñas y niños en términos de dependencia, sino de relaciones interdependientes en un entorno social. Así mismo, aclarar que la edad de niñas y niños en primera infancia en la que centraré la atención, como señalé, es de 0 a 4 años, puesto que es el periodo de vida considerado en los *programas de cuidado infantil* objetos de estudio, posterior a éste, se ubican otras ofertas públicas que no consideran propiamente un servicio de cuidado, sino la educación preescolar.

No debe omitirse que el concepto *infancia* tiene un registro histórico peyorativo, de ahí la importancia de (re)significarla y de relacionarnos desde otras perspectivas con el término, una mirada holística tiene que incorporar su diversidad, intersecciones, capacidad de agencia social, voluntad, emociones, autonomía progresiva, identidad propia, en igualdad de derechos y dignidad.

Así mismo, es necesario propiciar un mejor entendimiento sobre las lógicas en los procesos de toma de decisiones alrededor de estas infancias, así como las bases sociales y culturales que soportan dichas decisiones.

Ahora bien, como se ha referido, el eje de análisis versará sobre políticas de cuidado infantil, por lo tanto, resulta prioritario comenzar por conceptualizar a los cuidados desde un enfoque universal e incluyente.

Cuidar “es una tarea esencial para el sostenimiento de la vida, sin la cual ninguna persona habría sobrevivido la primera infancia” (Haas, 2021, p. 6). Esta tarea, a pesar de la importancia que tiene para la construcción de una sociedad, se da por sentada, es decir, se define socialmente como una actividad natural que proveen los cuerpos de las mujeres, por gusto, por amor, por entrega, por instinto y que no tiene costo (Haas, 2021).

Sin embargo, el *cuidado* es un elemento que se encuentra presente a lo largo de la vida de todas las personas, por ello es imprescindible para la reproducción social (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022). Los cuidados son el principal sostén de cualquier sistema económico, social, político y de la vida misma (Oxfam México, 2021).

De acuerdo con la CEPAL:

> El cuidado comprende todas las actividades que aseguran la reproducción humana y el sostenimiento de la vida en un entorno adecuado, ello incluye el resguardo de la dignidad de las personas y la integridad de sus cuerpos, la educación y formación, el apoyo psicológico y emocional, así como el sostenimiento de los vínculos sociales. (CEPAL, 2022, p. 23)

En el cuidado existen dos actores involucrados: la persona cuidadora, "quien otorga los cuidados a otra persona", y la persona cuidada, "quien recibe los cuidados" (Oxfam México, 2021, p. 8). Así mismo, se identifican tres tipos de actividades:

> Cuidados directos, indirectos y la gestión de los cuidados y sus precondiciones, en el primer caso, se refiere a aquellas actividades que se realizan físicamente, como dar de comer a un bebé o cuidar a una persona enferma o convaleciente. Por su parte, los indirectos son también conocidos como el trabajo doméstico, mientras que la gestión de los cuidados implica planear y gestionar todas las actividades que deben realizarse antes de proveer los cuidados directos e indirectos. (Oxfam México, 2021, p. 12)

Los cuidados tradicionalmente han estado a cargo de las mujeres, es decir, existe una *feminización de los cuidados* que involucra la idea de que las labores domésticas, la crianza, el espacio privado y/o doméstico, corresponde a las mujeres como su lugar natural e intrínseco (Oxfam México, 2021, pp.14-15). En todo el mundo 76.2% del tiempo dedicado al trabajo de cuidados no remunerado está a cargo de mujeres (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2019; CEPAL, 2022).

Ejemplo de ello, fue la pandemia por COVID-19 que evidenció la injusta organización social del cuidado, uno de los efectos según el INEGI, fue el aumento de la tasa de desocupación femenina "3.2 millones de mujeres perdieron sus puestos de trabajo entre marzo y agosto de 2020" (CONEVAL y UNICEF, 2022, p. 23). De hecho, la participación diferenciada en el trabajo no

remunerado es una buena forma de describir la división sexual del trabajo, perpetuando así desigualdades de género que comienzan desde los hogares.

La *división sexual del trabajo* significa que "las relaciones de género son el principio organizador del trabajo, generando a su vez una distribución desigual de tareas entre varones y mujeres" (Batthyány, 2020, p. 12). Por ello, es responsable de que el trabajo remunerado pertenezca a los hombres y el no remunerado siga estando a cargo de las mujeres, en términos estereotípicos el espacio privado sigue reservado a las mujeres y niñez, mientras que el espacio público es acaparado por los varones (Batthyány, 2021, p. 38).

De acuerdo con la CEPAL, estas desigualdades de género han implicado una participación más activa por parte de los gobiernos de la región, ha sido necesaria la aprobación de acuerdos y compromisos para el diseño e implementación de *políticas de cuidado,* es decir, la generación de sistemas integrales de cuidados, políticas vinculadas a la distribución del tiempo (licencias parentales), iniciativas de cuidados desde el sector privado y medidas de cambio cultural, cuyo objetivo es "promover la corresponsabilidad tanto entre hombres y mujeres, como entre el Estado, el mercado, las comunidades y las familias" es decir, alcanzar una sociedad del cuidado (CEPAL, 2022, p. 44).

Las políticas de cuidado, entre otras cosas, aspiran a la desfeminización de los cuidados y a superar la división sexual del trabajo, es decir, promueven la redistribución de estas tareas, a través de la corresponsabilidad (Oxfam México, 2021), o al menos, ese es uno de los propósitos que deberían perseguir.

Si bien los cuidados no solo se proveen a las infancias, para efecto de este trabajo, y de visibilizar su relevancia, en la agenda regional de género y cuidados, un eje de acción se encuentra en la atención y cuidado infantil, es decir, en *políticas de cuidado infantil* que abren una ventana de oportunidad para promover el acceso universal a los servicios de cuidado desde los primeros años de vida, como un derecho y componente indispensable para la igualdad de género (CEPAL, 2022).

Las políticas públicas de cuidado infantil, a través de servicios de calidad y entornos de aprendizaje, pueden tener beneficios en dos vertientes, por un lado, mejorar el desarrollo integral de niñas y niños, y, por otro lado, alcanzar una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, ya que de acuerdo a la evidencia la falta de cuidado infantil de calidad, es una de las principales barreras de las mujeres al trabajo remunerado (ONU Mujeres, 2018).

Por *cuidado infantil s*e entenderá lo siguiente:

> El cuidado de niñas/os pequeños efectuado por personas adultas que no son sus padres. El cuidado infantil informal, proporcionado por parientes, niñeras o servicios de cuidado infantil, generalmente ocurre en un hogar (ya sea donde viven las/os niños y personas adultas), en tanto que el cuidado formal es otorgado por personas cuidadoras capacitadas o sin capacitación, se realiza en escuelas o jardines infantiles/salas cuna privados o proporcionados por el gobierno u otras organizaciones. (McCartney, 2010, p.1)

Las acciones públicas de cuidado infantil formal podrían mejorar el ingreso familiar, ya que los ingresos controlados por mujeres tienden a mejorar las condiciones de vida de toda la familia, además de liberar a hermanas y otras mujeres familiares de las cargas de cuidado para dedicar más tiempo al mercado laboral y a seguir estudiando (CONEVAL y UNICEF, 2022).

Este potencial de mejorar la productividad empresarial cuando las mujeres se incorporan a la fuerza laboral y de crecimiento económico general, ha sido de las principales razones para apoyar al sector y mercado de cuidado infantil (CONEVAL y UNICEF, 2022, p. 11), por ello la población cuidadora es la mayormente beneficiaria de estas acciones, más aún aquella que cuenta con seguridad social (Myers et al., 2013).

Ahora bien, el *problema público* en torno al cuidado es complejo y multifactorial (Cejudo et al., 2017). Aguilar señala que los problemas públicos se constituyen según lo siguiente:

> En un momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o determinados supuestos cognoscitivos de los sujetos que los viven. Les es propio una naturaleza subjetiva, relativa y artificial. No hay problemas en sí, no existen objetivamente. Son construcciones sociales, políticas, de la realidad. (Aguilar, 1993, p. 57)

Una de las dificultades de alcanzar la calificación de problema público deriva en parte de construir una definición aceptable que alcance consenso social (Aguilar, 1993). En tal sentido, las políticas de cuidado infantil buscan resolver un problema que se relaciona más con la precariedad del empleo, la carencia de programas sociales dirigidos a las infancias y su baja calidad, la limitada infraestructura para la movilidad y tiempos de traslado a los centros de cuidado, y en menor medida,

con la sobrecarga de tareas de cuidado en las mujeres o el desarrollo infantil (CONEVAL y UNICEF, 2022, p. 38).

Tal parece que el cuidado como un asunto de mujeres es una idea normalizada y consensuada, por lo tanto, las normas sociales patriarcales no constituyen un problema público en sí.

4. Un primer acercamiento a las políticas de cuidado infantil en México

De acuerdo con la literatura especializada se ha evidenciado que, en las últimas décadas, en México, como en otras sociedades, se han presentado cambios en la organización de la estructura familiar convencional que han supuesto una redefinición de roles (Myers et al., 2013; Myers y Uresty, 2023); es decir, se observan modificaciones en la forma de participar en las dinámicas del hogar, particularmente en aquellas que se refieren al cuidado de la niñez y personas en situación de dependencia.

Así también, estos cambios se han reflejado en diferentes modelos de familia que trasgreden el patrón socialmente establecido y normalizado, es decir, la familia patriarcal heteronormada -el matrimonio entre varón proveedor y la mujer encargada del cuidado del hogar y la familia- (Carrasco, 2003). El paso del tiempo y los cambios constantes resultado de las transformaciones sociales y tecnológicas han presentado familias diversas; extendidas y físicamente cercanas, familias dispersas, nucleares, monoparentales y homoparentales (Myers y Uresty, 2023, p. 399). Lo anterior, sienta las bases para una reconfiguración social y pone de manifiesto tensiones respecto a las actividades relacionadas con el sostenimiento de la vida humana, asignado tradicionalmente a las mujeres (Carrasco, 2003).

Igualmente, el tiempo de trabajo ha ocupado recientemente un espacio en el debate de círculos académicos, laborales, sociales, políticos, y en este hecho no puede negarse un conflicto derivado de la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral, que ha puesto sobre la mesa diversos cuestionamientos respecto de la manera en que deben resolverse las necesidades de cuidado y subsistencia de las personas (Carrasco, 2003).

Las mujeres, que históricamente han estado asociadas a las tareas de cuidado, buscan cada vez más su inclusión en actividades productivas, “las tendencias continúan marcando el crecimiento de la urbanización y de la participación de las mujeres en el mundo laboral, tanto formal como informal” (Myers et al., 2013, p. 21), esto muchas veces derivado de la situación de precariedad, de la posición

que se ocupa en el núcleo familiar -en el caso de ser jefas de familia-, con el fin de mejorar el ingreso familiar, o simplemente para alcanzar autonomía y por cambios en las aspiraciones de las mujeres. Es un avance, más no significa que se esté desfeminizando a los cuidados; la participación de los hombres en las tareas domésticas y de cuidados no ha compensado el ingreso de mujeres al mercado laboral, y entonces las mujeres enfrentan dobles o triples cargas de trabajo en el hogar (Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd) (Espino, 2023, p.9).

A medida que las mujeres se involucran en el espacio productivo, poco a poco se ha venido incrementando la demanda de espacios públicos de cuidado donde matricular a las/os más pequeños, a partir de lo que se estima han surgido instituciones distintas de la familia como los centros de cuidado, escuelas o centros de salud (Myers et al., 2013). Adicionalmente, la opción de contar con servicios de cuidado confiables, generaron expectativas sobre mejorar el desarrollo de niñas y niños a partir de atención profesionalizada en alimentación, salud, estimulación temprana, entre otros (Myers y Uresty, 2023).

En el contexto mexicano, "los primeros esfuerzos relacionados con programas de cuidado infantil se forjaron en respuesta a las demandas de madres trabajadoras urbanas que se integraban al mercado laboral" (Myers et al., 2013, p. 97); este movimiento de mujeres resultó en tiempos de descanso y servicios de guardería como una prestación correspondiente a la seguridad social de madres trabajadoras sustentados en la Constitución (Myers y Uresty, 2023, p. 401).

En el inicio de este tipo de programas Myers et al., advierten que:

> El cuidado infantil en centros fue ofertado, casi exclusivamente, por guarderías privadas o jardines de niñas/os cuyos servicios estaban dirigidos a familias procedentes de las clases media y alta. Debido a que las madres eran consideradas como las únicas responsables del cuidado infantil, este último no era concebido como un servicio en sí mismo hasta la década de 1970. (Myers et al., 2013, p. 97)

Así se crearon los Programas de Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1973, las Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1985, y, en la misma década de 1980, surgieron también los Centros de Atención de Desarrollo Infantil (CADI) y los Centros de Atención

Infantil Comunitarios (CAIC) del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (Myers et al., 2013, p. 97).

Además, en la década de 1980 se amplió la cobertura de atención al ofrecer estos servicios a los hijos/as de la llamada población abierta o sin aseguramiento formal, a través de instituciones federales, sin embargo, la mayor expansión de estos servicios arrancó en el año 2007 con el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y Padres Solos (PEI) operado por la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y por el DIF. La oferta de guarderías de IMSS e ISSSTE también aumentó a partir de 1995, bajo el esquema de subrogación a centros privados regulados por ambas instituciones (Myers et al., 2013, p. 97).

Si bien el gobierno ha emprendido acciones para contribuir al cuidado infantil en espacios fuera del hogar, en un histórico de las reglas de operación de estos programas, se observa que el objetivo principal ha estado más ligado a una política laboral de protección a las mujeres que a colocar a los cuidados como eje central; "la historia de los apoyos sociales y estrategias de protección a las familias mexicanas ha dejado al descubierto grandes desigualdades sociales, particularmente porque se ha definido como un derecho laboral para población asalariada y no como un derecho de niños/as". Al respecto, Cejudo et al. (2017), advierten que "los servicios de cuidado diurno de niñas y niños excluyen a la población que se ubica en el sector informal de la economía y cuyos ingresos superan la línea mínima de bienestar" (p. 29).

Aun cuando el principal objetivo ha sido equilibrar las condiciones de las madres al acceso al mercado laboral, a partir de la década de los 90 en estos espacios se comenzó a configurar una concepción más integral de cuidado infantil, en términos de formación de capacidades para la vida o DIT (Myers et al., 2013, p. 97). Aunado a lo anterior, la adquisición de compromisos internacionales como la ratificación de la Convención sobre los Derechos de la Niñez, y diversas coyunturas sociopolíticas también han provocado que dichas acciones se orienten a garantizar de derechos de las/os más pequeños.

Por ejemplo, el caso del incendio de la Guardería ABC en el 2009 en el Estado Sonora, una guardería subrogada del IMSS en la que murieron 49 niñas/os y 76 resultaron heridos, dejó al descubierto problemas en la infraestructura y atención infantil, así como la necesidad de implementar estándares de calidad en los servicios. Derivado de esta tragedia, se instauró un movimiento encabezado por las familias de las víctimas que recibió solidaridad colectiva y política

a nivel nacional, “puso en la mira la calidad de los servicios ofrecidos en todos los centros de atención y cuidado infantil” (Myers et al., 2013, p. 97).

Este suceso, aunque trágico en la historia de los programas de cuidado infantil, permitió legislar en materia de protección a la infancia temprana, entre otras, se publicó la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral en el año 2011.

En este mismo año, se publicaron reformas a la Constitución en materia de derechos humanos y se estableció la obligatoriedad del Estado mexicano de garantizar el interés superior de la niñez en todas las acciones implementadas por las autoridades en los diferentes ámbitos de gobierno. De modo tal que, las acciones de cuidado incorporaron el componente de DIT, pasando de resguardar o custodiar, a mejorar la alimentación, brindar seguimiento a la salud y desarrollo infantil, es decir, a garantizar derechos.

En concordancia con lo anterior, Myers et al. (2013) señalan que, la incorporación del DIT en los centros de cuidado infantil está en parte relacionada con:

> El desarrollo de nuevos conocimientos (investigaciones sobre el desarrollo del cerebro y retornos económicos), así también, por las demandas de las mujeres trabajadoras por servicios de cuidado diario y a las grandes desigualdades presentes en México. Es además el resultado del cabildeo alrededor de los derechos de niños y niñas, y, sin duda, es una reacción a la demanda organizada de padres y madres de familia que han exigido mejoras en la calidad de los servicios que reciben sus hijas/os. (p. 161)

En México, la atención al desarrollo infantil temprano, incluye diversas estrategias:

1) Apoyar a quienes cuidan a niñas/os en el hogar para mejorar las condiciones y prácticas de crianza a través de ayuda monetaria, en especie o apoyo educativo y de acompañamiento como el que ofrece el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), 2) ofrecer atención especializada para detectar problemas de salud, nutrición o desarrollo, y 3) crear ambientes de desarrollo infantil temprano fuera del hogar, que combina la atención en centros de cuidado y actividades continuas de desarrollo. (Myers et al., 2013, pp. 12-13)

En esta última estrategia recaen los Centros de Atención Infantil (CAI), en los cuales centraré mi atención, es decir, aquellos que brindan servicios a través de centros de cuidado, principalmente aquellos dirigidos a población sin esquema de seguridad social (PEI- PABNNHMT).

La Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil define a los (CAI) de acuerdo a lo siguiente:

> Espacios, cualquiera que sea su denominación de modalidad pública, privada o mixta, donde se prestan servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en un marco de ejercicio pleno de los derechos de niñas y niños desde los cuarenta y tres días de nacidos. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024, p. 2)

Por su parte, la Política Nacional de Educación Inicial (2022) establece que los centros de atención "son aquellos espacios físicos habilitados para brindar diariamente educación y cuidados a las niñas y niños desde los 43 días de vida hasta los tres años en horarios determinados para favorecer su desarrollo integral", el principal objetivo de la educación inicial escolarizada incluye un componente educativo y trabajo con las familias (Secretaría de Gobernación, 2022, Apartado 5.3).

El número de CAI del sector público abarca 25.8% del total del país (2,549 centros), y el sector privado supera 45% (más de 6,301), mientras que 7.5% (1048 centros) corresponden a la modalidad mixta. La administración de los centros de cuidado públicos actualmente recae en el IMSS, el ISSSTE, la Secretaría de Bienestar, el Sistema nacional DIF, la Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de la Marina, Petróleos Mexicanos y cada una de estas instituciones con una población objetivo, modalidad, y modelo diferenciado (CONEVAL y UNICEF, 2022, p. 27).

De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) de 2017, las madres y padres que manifestaron llevar a sus hijas/os a un centro de cuidado, 43.15% lo hace de manera gratuita (ya sea porque tienen derecho a un CAI o porque se trata de espacios subvencionados por el gobierno, como el caso del PEI, hoy extinto), mientras 44.7% tiene que pagar un salario mínimo y el 3.96% entre uno y dos salarios mínimos mensuales (ENESS, 2017; CONEVAL y UNICEF, 2022, p. 36).

El cuidado infantil es costoso y no todas las familias logran cubrirlo. Según el CONEVAL "en México la prestación de servicios de atención, cuidado y desarrollo integral infantil depende del

tipo de esquema de seguridad social al que la madre o padre trabajador se encuentre inscrito" (CONEVAL, 2019, p. 7).

Así también, la accesibilidad representa otro problema asociado al asunto de cuidados:

> La ubicación geográfica de guarderías/estancias, no siempre satisface las necesidades de los usuarios. Además, la edad mínima y máxima de niñas y niños que guarderías/estancias incluyen en sus criterios de elegibilidad no necesariamente empatan con las necesidades de los hogares. (Cejudo et al., 2017, p. 29)

En tal sentido, aquellas niñas y niños cuyas familias se encuentran en condición de vulnerabilidad y no cuentan con acceso a servicios públicos de cuidado infantil podrían ver disminuidas sus oportunidades de alcanzar su máximo potencial en el aprendizaje, de mejorar su alimentación, atención a la salud, además de recibir estimulación temprana, es decir, ejercer efectivamente sus derechos, sobre todo en los casos en que tampoco se cuenta con herramientas de fortalecimiento de capacidades parentales y de crianza.

4.1 Gasto público en programas de cuidado infantil

Sin duda, la prioridad que se brinda a la atención de ciertos problemas públicos se muestra en el presupuesto público asignado para resolverlos. En los últimos años el enfoque de derechos de la niñez ha quedado en letra muerta ante la eliminación de presupuesto y estrategias orientadas a mejorar la situación de la primera infancia, lo que se refleja en una agenda pública que invisibiliza a este grupo de población.

El principal problema que se vislumbra es que el tema del cuidado infantil, así como la atención de la primera infancia no es prioridad, existe un retroceso en la oferta pública para su atención y garantía de derechos; indicadores de pobreza, salud, educación inicial, por mencionar algunos, reflejan la situación real que enfrentan estas infancias.

Por otro lado, el diagnóstico sobre el problema público en materia de cuidados en México, alude un problema de baja calidad, insuficiente cantidad de cuidados prestados por instituciones públicas para el desarrollo infantil temprano, así como dificultad de acceso a estos servicios por las familias que pudieran estar en situación más vulnerable (Cejudo et al., 2017).

Respecto a la calidad de los servicios prestados, “varios de los programas carecen de evaluaciones que tengan como foco la medición de la calidad de los servicios que ofrecen, además del mal diseño de algunos programas” (Cejudo et al., 2017, pp. 30-31), esto último principalmente relacionado con la falta de claridad en la definición del problema o población que buscan atender, así como la ausencia de mecanismos de seguimiento.

Además, según UNICEF (2016), en México la primera infancia tiene el menor nivel de desarrollo, se encuentra en mayor pobreza y se le destina el menor gasto público, por ejemplo, el presupuesto público para acciones específicamente destinadas a la protección y garantía de derechos de la infancia temprana ha disminuido preocupantemente, la administración federal autodenominada *cuarta transformación o 4T* (2018-2024), en particular, ha realizado recortes trascendentales a programas públicos que ya garantizaban derechos a la niñez, tales como aquellos encauzados a asegurar espacios adecuados de cuidado, DIT y que priorizaban la salud.

Sobre el particular, Sotomayor (2020) señala que en el lapso de 2018 al 2020 se redujeron dramáticamente los recursos públicos orientados a la primera infancia en casi 30%, por más de 32 mil 620 millones de pesos relacionados con la desaparición de los programas de Estancias Infantiles (PEI) y Prospera Inclusión Social (p. 16). Recientemente, el Programa Nacional de Vacunación también ha sufrido recortes que afectan principalmente a esta población.

Así mismo, al contrastar el monto de los apoyos sociales de algunos programas emblemáticos de la administración 2018-2024, se identifica que prácticamente todos resultan superiores a lo destinado a la Primera Infancia: por ejemplo, para el 2023 se gastó 2.5 veces más en apoyos a adultos mayores, 3 veces más en becas para estudiantes de educación superior y 7 veces más en jóvenes que no cuentan con trabajo o no están estudiando (Sotomayor, 2022, p.73).

De acuerdo con el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIDE) en 2021 el gasto exclusivo para la primera infancia fue de 16 mil 120.4 millones de pesos (mdp), lo que representó mil 247 pesos para la atención de cada niña/o, en contrataste con los 6 mil 412 pesos per cápita que se gastan en pensiones y el pago del costo de la deuda en 2022 (Villa y Beltrán, 2022, p. 1).

Específicamente, el gasto en cuidado infantil previsto para el 2021 disminuyó 39.3%, respecto el 2017, lo más preocupante es que la eliminación de programas no fueron compensados con mayor presupuesto en otras acciones de cuidado infantil (Mondragón y Villa, 2021, pp. 2-4).

Actualmente, la política pública que atiende a la primera infancia se centra en los servicios de cuidado infantil a través de Centros de Atención Integral (CAI) y un programa de transferencias monetarias directas (PABNNHMT). Se trata de cuatro programas que en total representaron solo 0.2% del total de gasto ejercido en 2021 (Villa y Beltrán, 2022, p. 2).

Para el 2022, el gasto aprobado para la atención exclusiva de la primera infancia fue 8.7% mayor que el aprobado en 2021. Sin embargo, persiste una distribución desigual entre las entidades federativas que agranda las brechas de desarrollo y pobreza entre las diferentes regiones del país (Villa y Beltrán, 2022, pp. 3-4).

Según lo expone Sotomayor (2022), las asignaciones presupuestales orientadas a la Primera infancia se asignan en cuanto a funciones del gasto: *función salud* que concentra el 29%, mismo que disminuyó para el 2022 en contrataste con el 65% observado en 2021; *función protección social* que concentra tan solo 12% en contrataste al 21% del 2021; *función educación*, que observó el mayor incremento al pasar del 13% en 2021 al 58% en 2022, aunque este aumento se ha destinado principalmente al gasto corriente, es decir, al pago de sueldos, salarios y materiales; f*unción vivienda y servicios a la comunidad*; y, *función otras industrias y otros asunto económicos*, estás dos últimas, a las que por primera vez se destinó recursos para la primera infancia, por la incorporación de nuevos programas (p. 25).

Aun cuando existe un aparente incremento en el monto de recursos destinados a niñez y adolescencia entre 2021 y 2022, considerando los efectos de la inflación y del crecimiento de la economía a través del deflactor del PIB, se observa que el incremento fue sólo del 1.3%. Así mismo, este aumento resulta insuficiente, dado que en términos reales es menor al presupuesto aprobado en el año 2012, es decir, hoy se presupuesta menos que hace una década (Sotomayor, 2022).

De acuerdo con el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), para el 2023, el presupuesto destinado al cuidado específico de la primera infancia corresponde a 21 mil 078 mdp, esto es 3% menos en términos reales comparado con el presupuesto 2022 y se destina principalmente a personas con seguridad social formal (CIEP, 2022, p. 63).

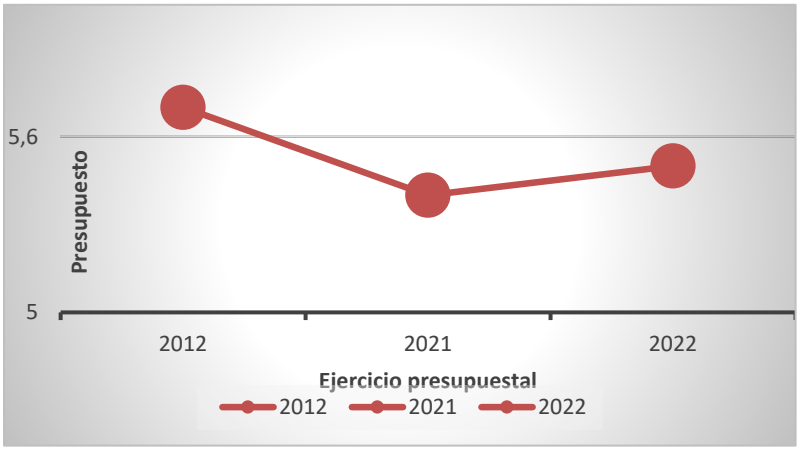
La población en primera infancia representa 33% (12.9 millones) y solo recibe 20% de los recursos asignados en el Anexo 18 (programas presupuestarios cuyos recursos son destinados a la provisión de bienes y servicios públicos vinculados con la atención de niñas, niños y adolescentes). Esta cifra, indica que las niñas/os más pequeños, reciben menos de lo que les correspondería por su peso

demográfico, es decir, se mantiene una distribución desigual entre grupos etarios (Sotomayor, 2022, p. 18).

A continuación, la gráfica 1 presenta un comparativo de los recursos destinados a niñez y adolescencia en términos reales entre los ejercicios 2012 ($578 mil 272 mdp), 2021 ($547, 434, 481,389), al 2022 ($554,553, 963,838).

Gráfica 1

Comparativo de los recursos destinados a niñez y adolescencia en términos reales, ejercicios 2012, 2021 al 2022



Nota. Adaptado de Sotomayor, A. (2022). *Ambigüedad presupuestal para la Primera Infancia en 2022*. Pacto por la Primera Infancia. https://drive.google.com/file/d/1r7d6Q2i2kjSN4NaSSt_JKd7SMASozSEZ/view

Qué explica el hecho de que las niñas/os más pequeños sean la población más afectada en términos de inversión pública, a qué se debe que se encuentren lejos de convertirse en una prioridad de la agenda de gobierno, ¿tendrá que ver solamente con la falta de valor político que se les asigna en razón de su edad? o ¿se trata también de un paradigma cultural que nos impide reconocerles como personas titulares de derechos?

4.2 Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres trabajadoras y Padres solos (PEI)

Como señalé al inicio de este trabajo, la toma de decisiones que derivó en la cancelación del PEI y la subsecuente emisión del PABNNHM es el centro de análisis y discusión. En tal sentido, en las siguientes líneas abordo, en primer lugar, una breve descripción de estos programas de cuidado infantil en México.

El PEI fue creado en 2007 para extender y subsidiar el acceso a servicios de cuidado para niñas/os entre uno y cuatro años de edad con el propósito de permitir a las madres y padres solos obtener un trabajo remunerado en el mercado formal (Myers y Uresty, 2023), la población objetivo se definió a partir de lo siguiente:

> El grupo de población de madres de 15 años y más, con hijas e hijos de entre 1 y 4 años, sin acceso a seguridad social de forma directa o por parentesco con el jefe del hogar, en hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar, que además se encuentre disponible, desocupada, sub ocupada u ocupada en el sector informal. (CONEVAL-SEDESOL, 2018, p. 1)

El apoyo permitió que niñas y niños asistieran a la estancia infantil, a través de la entrega de un subsidio mensual a la persona encargada de la estancia por $950 por cada niña/o, por su parte, madres y padres solos realizaban aportaciones económicas menores en corresponsabilidad para el pago de servicios de cuidado determinada por la estancia infantil. Una segunda modalidad del programa, permitió que las personas operadoras de estancias infantiles, recibieran hasta $70,000 para adecuación, mobiliario, póliza de seguro y gastos del programa interno de protección civil, además de recibir capacitación y verificaciones constantes para su correcto funcionamiento por parte de SEDESOL y el DIF (CONEVAL, 2019, pp. 9-10).

De acuerdo con lo reportado en la ficha de monitoreo 2017-2018 del PEI:

> En 2017 el PEI tuvo cobertura nacional con presencia en poco más del 50% de los municipios del país. A través de 9,399 estancias infantiles se proporcionó el servicio de cuidado y atención infantil a 310,968 madres y padres solos, y se atendió a un total de

> 327,854 niños y niñas. Desde su creación en 2007, el PEI benefició a 1, 825,394 madres y padres solos y atendió a 2, 174,415 niñas y niños. (CONEVAL-SEDESOL, 2018, p. 2)

Entre la oferta del ISSSTE e IMSS, el PEI fue el programa "de mayor cobertura, tanto por el número de infantes atendidos como por el número de estancias" (CONEVAL, 2019, p. 9). De esta forma, el PEI respondió a una demanda no cubierta por el sistema formal del seguro social, además representó un espacio de cuidado para familias de bajos recursos que no podían usar servicios de guardería, y aunque el énfasis se concentró en beneficiar a las madres trabajadoras, al incrementar 18% la probabilidad de contar con un empleo (CONEVAL-SEDESOL, 2018, p. 1), hay registro de varios esfuerzos por mejorar el DIT y la nutrición infantil (Myers y Uresty, 2023).

Así mismo, como resultado del seguimiento y evaluación al PEI, se conoció que 93.9% de las personas beneficiarias consideraron que el programa contribuyó a mejorar su calidad de vida y la de sus hijas/os, les brindó la posibilidad de contar con empleo, salud mental, salud física e ingresos monetarios, 96.5% consideraron que la atención y cuidado de sus hijos/as tuvo un impacto positivo en el desarrollo del lenguaje, mientras que 96% de los casos desarrollaron habilidades sociales y 97.5% observaron una mejora en el desarrollo motriz de niñas/os (CONEVAL-SEDESOL, 2018, p. 1).

En general, las evaluaciones realizadas entre 2007-2019 al PEI, mostraron resultados favorables, por un lado, "resultó efectivo para promover la participación en el mercado laboral de mujeres de escasos recursos, especialmente las que no trabajaban antes del programa, y por otro, brindó un espacio para mejorar el desarrollo infantil temprano" (CONEVAL, 2019, p. 12).

Si bien el PEI enfrentaba algunos retos relacionados con infancias de áreas más pobres y de mejorar la calidad (Myers y Uresty, 2023), de acuerdo con el Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario (IMSU), el nivel de satisfacción de personas beneficiarias registró puntajes altos en cuanto a satisfacción (94), calidad percibida (95), expectativas (87) y confianza (96) (CONEVAL, 2019, p. 13). Era entonces un programa bien evaluado y aceptado.

4.3 Programa de Apoyo al Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres trabajadoras (PABNNHMT)

Ahora bien, en lo que respecta al PABNNHMT, éste fue creado en el 2019 en sustitución del PEI, con el objetivo 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. (SEGOB, 2019, Apartado objetivos)

Desde su creación en 2019, hasta la fecha, las Reglas de Operación (ROP) del PABNNHMT han presentado algunos cambios significativos, principalmente en términos de los objetivos, población objetivo y requisitos, tal como se muestra en la siguiente tabla 1 que refleja las ROP de los ejercicios fiscales 2019 (año de creación), 2020 (año de evaluación y trabajo de campo) y 2024 (publicación vigente):

Tabla 1

Comparativo de las ROP del PABNNHMT entre los ejercicios 2019, 2020 y 2024

ROP 2019	ROP 2020	ROP 2024
2.1 Objetivo General Contribuir al bienestar social e igualdad mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian para que cuenten con facilidades para obtener el cuidado y atención infantil.	*2.1 Objetivo General* 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.	*2.1 Objetivo General* Contribuir a mejorar las condiciones que permitan el acceso al ejercicio pleno de los derechos sociales de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de hasta 23 años de edad que se encuentran en situación de vulnerabilidad por la ausencia de uno o de ambos padres.

ROP 2019	ROP 2020	ROP 2024
2.2 Objetivo específico del Programa 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 o por parentesco a los sistemas de seguridad social, en específico al cuidado y atención infantil como prestación laboral.	*2.2 Objetivo específico del Programa* 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.	*2.2 Objetivo específico del Programa* Mejorar las condiciones para el acceso a cuidados y educación de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes de hasta 23 años de edad, que se encuentran en situación de vulnerabilidad por la ausencia de uno o de ambos padres, mediante la entrega de un apoyo económico para destinarlo a sus cuidados y que les permita continuar con su educación.
3.2 Población objetivo La población susceptible de ser Beneficiaria son las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, no tienen acceso al cuidado y atención infantil y que tienen bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años de edad o entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años de edad, en casos de niñas o niños con alguna discapacidad.	*3.2 Población objetivo* La población potencial del Programa se define como el grupo de madres de 15 años y más, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, sin acceso directo o por parentesco a los servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social como prestación laboral u otros medios y que tienen bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 4 años de edad.	*3.2 Población objetivo* Las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, de 0 a 23 años de edad que están en situación de vulnerabilidad por la ausencia de uno o de ambos padres. De acuerdo con la población objetivo, el Programa opera en dos modalidades: A) Apoyo para el bienestar de las niñas y niños, hijos de madres trabajadoras, B) Apoyo para el bienestar de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en orfandad materna
3.1. Cobertura El Programa operará a nivel nacional.	*3.1. Cobertura* El Programa operará a nivel nacional.	*3.1. Cobertura* El programa tendrá cobertura nacional, en dos modalidades.
3.3 Criterios y requisitos de elegibilidad Requisitos: 1. Identificación oficial vigente (en caso de ser menor de edad presentar pasaporte o acta de nacimiento)	*3.3 Criterios y requisitos de elegibilidad* Requisitos: 1. Identificación oficial vigente (en caso de ser menor de edad presentar pasaporte o acta de nacimiento) o carta	*3.4.1 Criterios de Elegibilidad y Requisitos de acceso* Requisitos para la Modalidad B: Entregar copia y exhibir original para cotejo de alguna de las identificaciones siguientes: -Credencial para votar vigente.

2. CURP (Clave Única de Registro de Población) 3. Comprobante de Domicilio 4. Presentar documento de estado laboral o académico. 6. Acta de nacimiento de cada niña(o) que solicita inscribir. 8. Certificado médico emitido por alguna Institución Pública del Sector Salud o por médico con cédula profesional, especialista en el tipo de discapacidad	de identidad emitida por el Municipio 2. CURP (Clave Única de Registro de Población) 3. Comprobante de Domicilio actualizado en original 4. Presentar documento de estado laboral o académico como se detalla a continuación: En caso de estar trabajando, se deberá presentar un documento expedido por la empresa o el patrón al cual se presta su servicio. En caso de estar estudiando, se deberá presentar una constancia de estudios emitida por la institución en la que estudia. En caso de estar buscando empleo, deberá entregar copia de solicitud(es) de empleo entregada(s). 6. Acta de nacimiento de cada niña(o) que solicita inscribir en original 8. Cuando la discapacidad no sea visible para el personal de apoyo de la Secretaría, se requerirá certificado médico original emitido por alguna Institución Pública del Sector Salud o por médico con cédula profesional, especialista en el tipo de discapacidad.	-Cédula Profesional. - Pasaporte vigente. - Cartilla del Servicio Militar vigente. - Forma Migratoria. Copia certificada del acta de defunción de la madre. También se admitirá el acta de presunción de muerte como documento equivalente al del acta de defunción (máximo 3 meses de antigüedad). Entregar copia y exhibir en original para cotejo del acta de nacimiento vigente de cada una(o) de las(os) hijas(os) de hasta 23 años de edad, en orfandad materna. Entregar copia y exhibir original para cotejo la CURP vigente, de la persona responsable y de cada una de las hijas e hijos en orfandad materna de hasta 23 años, para los que se solicitan el apoyo. Entregar copia y exhibir original para cotejo comprobante de domicilio de no más de tres meses de antigüedad, de alguno de los documentos siguientes: Recibo de pago de energía eléctrica, agua, teléfono, impuesto predial. En localidades de hasta 10,000 habitantes, se podrá presentar constancia expedida por la autoridad local competente. Firmar carta responsiva en formato libre, a través de la cual la persona responsable asume el compromiso solidario de destinar los recursos para los fines del programa.

Nota. Adaptado de CONEVAL (2020). Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación. *Evaluación de diseño con trabajo de campo del programa de apoyo para el bienestar de las niñas y niños, hijos de madres trabajadoras 2019-2020*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/1.PABNNHMT.zip

Hasta el momento el PABNNHMT está a cargo de la Secretaría de Bienestar; en 2021 se fusionó con el *Programa Seguro de Vida para Jefas de Fami*lia, lo que implicó que los recursos de ambos programas se concentraran y que se atienda a la población bajo dos modalidades: a) se otorgan apoyos monetarios bimestrales de $1600 para cuidados, a la madre, padre o tutor a cargo de niñas/os de un año de edad hasta un día antes de cumplir 4 años, y de $3600 en casos de niñas/os con discapacidad, y b) apoyo a hijas/os, adolescentes y jóvenes en orfandad materna de 0 a un día antes de cumplir los 23 años, a través de personas responsables, va desde los $360 hasta los $1200 mensuales (CONEVAL- Secretaría de Bienestar, 2022, p. 1).

En un análisis de la cobertura, el PABNNHMT opera a nivel nacional, con presencia en las 32 entidades federativas. En 2022 destinó apoyos para un total de 327,001 personas (285,567 en la modalidad de apoyos monetarios para cuidados), que implicó un aumento de 26% respecto a 2020, además de beneficiar a 84,370 municipios indígenas y a 92,338 municipios afromexicanos (CONEVAL- Secretaría de Bienestar, 2022, p. 1).

Otros puntos significativos del PABNNHMT son la disminución de la edad de ingreso de niñas y niños al programa, pasando de uno a cero años de edad, lo que reconoce los derechos de las personas desde recién nacidas, y, por otro lado, que los apoyos se otorgan sin intermediarios por lo que se hace más eficiente la entrega de recursos (CONEVAL, 2020).

Una de las principales fortalezas del PABNNHMT es que se prioriza en población que habita municipios rurales, zonas con alto grado de marginación, violencia y fronterizas (CONEVAL-Secretaría de Bienestar, 2022, p. 2). Aunque existe el supuesto de que en estas zonas la estrategia de transferencias monetarias podría ser más útil, esto no necesariamente implica un impacto positivo en términos de desarrollo infantil temprano, en muchos casos, si estos apoyos no van acompañados de otras herramientas de cuidado y atención infantil, los resultados pueden quedar muy por debajo de lo esperado.

Por ejemplo, aunque el programa aumentó el empleo en sus beneficiarias entre 2019 y 2020, no se presentaron mejoras con relación al bienestar de infantes (Myers y Uresty, 2023). Al respecto el CONEVAL recomendó que el programa podría mejorar en cuanto a “promover un enfoque no solo de cuidado y atención, sino de desarrollo integral que considere la formación física, mental, emocional y social de niñas/os en condiciones de igualdad” (CONEVAL, 2020, p. 55).

De acuerdo con la evaluación y trabajo de campo al PABNNHMT, otras recomendaciones aluden la necesidad de implementar acciones de verificación de estancias y sumarse a una estrategia de cuidado infantil y políticas para la atención de la primera infancia, ya que entre los criterios de elegibilidad del programa se encuentran contextos de pobreza donde niñas/os están además expuestos a condiciones precarias de salubridad, alimentación, a entornos de aprendizaje no estimulantes o de estrés, y es indispensable una estrategia de cobertura y difusión en los hogares que no hayan optado por llevar a niñas/os a una estancia para lograr la incorporación de nuevas beneficiarias (CONEVAL, 2020, pp. 55-56). Aunado a lo anterior, se olvida que en zonas urbanas es con frecuencia en donde más se identifican necesidades de cuidado y atención en centros (Myers y Uresty, 2023).

Por otro lado, entre las debilidades y amenazas emitidas al programa está el hecho de que no cuente con un mecanismo para identificar regularmente la percepción de satisfacción de la población atendida, por lo tanto, la información respecto a su funcionamiento, efectos y satisfacción de beneficiarias es inexistente (CONEVAL- Secretaría de Bienestar, 2022, pp.1-2).

Del mismo modo, el sistema de monitoreo basado en visitas domiciliarias, aunque representa un área de oportunidad, no cuenta con información pública sobre su implementación, funcionamiento y resultados (Myers y Uresty, 2023).

En materia de evaluación, dentro del programa anual de evaluaciones 2021 no se mandató una evaluación de impacto al PABNNHMT, y tampoco cuenta con evaluaciones externas (CONEVAL-Secretaría de Bienestar, 2022, p.1).

Por lo anterior, en materia de evaluaciones el CONEVAL sugiere:

> Generar información basal sobre el acceso o permanencia de las beneficiarias en el mercado laboral o en los estudios para poder evaluar los tres años de inicio de transferencias directas a las beneficiarias, al impacto del PABNNHMT en la participación de las mujeres en el mercado laboral y sobre la permanencia escolar. La información debe garantizar la plausibilidad de medir resultados; recolectar información sobre madres, padres, tutores beneficiarios o que forma parte de su población objetivo. (CONEVAL, 2020, p.55)

Si bien las evaluaciones de ambos programas (PEI y PABNNHMT) detectaron fortalezas, áreas de oportunidad y debilidades, un punto muy cuestionable, es que el PABNNHMT no ha presentado

cifras o información que de margen para conocer los resultados e impactos que ha tenido su implementación. Así mismo no hay referencias de estudios y/o evaluaciones sobre programas de transferencias monetarias directas no condicionadas para favorecer la inserción de las madres al mercado laboral, por lo que no es posible aportar elementos teóricos o empíricos sobre la pertinencia de este tipo de apoyo (CONEVAL, 2020, p. 25).

4.4 Toma de decisiones: cancelación del PEI y creación del PABNNHMT

Para mayor detalle respecto al PABNNHMT y en un comparativo con el PEI, la tabla 2 describe los dos programas a partir de sus características principales:

Tabla 2

Comparativo de características del PEI y el PABNNHMT

	PEI	**PABNNHMT**
Objetivos Generales	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, (DOF, 30/12/2017)	Contribuir a mejorar las condiciones que permitan el acceso al ejercicio pleno de los derechos sociales de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de hasta 23 años de edad que se encuentran en situación de vulnerabilidad por la ausencia de uno o de ambos padres (DOF, 29/12/2023)
Objetivos específicos	Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, como un esquema de seguridad social.	Mejorar las condiciones para el acceso a cuidados y educación de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes de hasta 23 años de edad, que se encuentran en situación de vulnerabilidad por la ausencia de uno o de ambos padres, mediante la entrega de un apoyo económico para destinarlo a sus cuidados y que les permita continuar con su educación.

	PEI	PABNNHMT
Población objetivo y elegibilidad	Tanto en el PEI como en el PABNNHMT, las madres trabajadoras debían cubrir los siguientes requisitos: a) vivir en un hogar de bajos ingresos y b) no gozar de un derecho laboral de otro programa para cubrir el cuidado de sus niñas y niños. Por su parte, las niñas y niños tenían que estar entre las edades de 1 y 3 años cumplidos (con la excepción de niñas y niños con discapacidad, quienes pueden extender el beneficio hasta los 5 años cumplidos). A fines de 2021, el PABNNHMT bajó la edad de entrada a después del nacimiento. Para el 2023 el PABNNHMT determina que su población objetivo son: niñas, niños, adolescentes y jóvenes, de 0 a 23 años de edad que están en situación de vulnerabilidad por la ausencia de uno o de ambos padres.	
Normatividad Administración Implementación	La Secretaría de Desarrollo Social por medio de sus Delegaciones locales. El Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) ayudó con capacitación y supervisión.	La Secretaría de Bienestar a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, la Dirección General de Políticas Sociales (DGPS) y las Delegaciones SEB.
Contenido y proceso	Cuando el PEI comenzó, no se especificaron contenidos respecto a las niñas y niños. El modelo fue custodial. Pero durante sus 12 años se introdujo: un currículo con una visión integral; la medición y diagnóstico del desarrollo de niñas y niños, y aspectos como la inclusión del juego como forma de aprender.	No se especifica un contenido o proceso para la atención de niñas y niños en el PABNNHMT. Las decisiones quedaron al juicio de los responsables en la familia. Sin embargo las ROP 2024 establecen en los criterios de Elegibilidad y Requisitos de acceso para la Modalidad B: Apoyo para el bienestar de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en orfandad materna, lo siguiente: firmar carta responsiva en formato libre, a través de la cual la persona responsable asume el compromiso solidario de destinar los recursos para los fines del programa

Cobertura	2007: 125 359; 2015: 330 377; 2018: 313 511	2019: 197 719; 2021: 168 248 (Modelo A).
Presupuesto	De 2007 a 2012 (la administración de Calderón) el presupuesto del PEI creció en promedio 22.1% en términos reales. De 2013 a 2018 (la administración de Peña) el crecimiento promedio cayó a 0.02% (CONEVAL, 2019).	En 2019 el presupuesto fue 51% menor en términos reales que lo que recibió el PEI en 2018. La reducción afectó tanto las opciones abiertas a encargados de estancias como a las madres trabajadoras.

Nota: Adaptado de Myers, R. G., & Uresty Vargas, D. (2023). Atención a niñas y niños menores de 4 años en México durante el gobierno de AMLO: análisis de un cambio de estrategia. *Revista latinoamericana de estudios educativos*, *53*(1), 397-420. https://doi.org/https://doi.org/10.48102/rlee.2023.53.1.531

En un comparativo de ambos programas, se observa que el objetivo del PEI era más amplio al buscar garantías institucionales de protección a los derechos de madres, padres, sus hijas/os a través de centros de cuidado, mientras que el PABNNHMT remplaza el acceso a servicios de cuidado y atención infantil por el de apoyo económico para el cuidado y atención infantil. El PABNNHMT "no tiene ningún plan, protocolo o procedimiento, para supervisar o dar seguimiento al cuidado infantil y que permitiría a madres/padres disponer del tiempo o interés para buscar trabajo, continuar trabajando o estudiar" (CONEVAL, 2020, p. 27).

En cuanto a la cobertura, el PABNNHMT otorga prioridad de acceso a 642 municipios de población indígena, por otro lado, el nivel de ingreso de las personas beneficiarias deja de ser requisito para acceder al programa. Así mismo, el PABNNHMT reduce el monto del apoyo, y a diferencia del PEI, no contempla la contratación de seguros para niñas y niños en espacios de cuidado y también se elimina el fondo para mejora de la infraestructura y creación de nuevas estancias infantiles (CNDH, 2019, pp. 65-66).

Como es obvio, la calidad del cuidado infantil no es un objetivo del PABNNHMT, sin embargo, esto no sería una limitante para pensar en una intervención más integral que pudiera considerar capacitaciones para mejorar los cuidados en el hogar, en el caso en que la decisión de las familias sea la de acudir a redes familiares y pensar también en verificaciones a establecimientos que presten de manera privada los servicios de cuidado infantil (CONEVAL, 2020, p. 27).

Ahora bien, el cambio de administración pública federal (2018) representó una serie de modificaciones en las estrategias de política pública, en particular, los programas prioritarios del gobierno de la cuarta transformación (4T) debían incorporar lo siguiente en su diseño:

> La identificación de personas derechohabientes a través del Censo de Bienestar; la entrega directa de apoyos sin intermediarios; la incorporación de la banca privada para la dispersión de apoyos; y la integración de una estructura operativa transversal en contacto con la gente. (CONEVAL, 2020, p. 12)

En lo que refiere a la atención del problema vinculado al cuidado infantil y apoyo a madres trabajadoras, estos cambios significaron dos decisiones concretas; la primera, eliminar el PEI, la segunda, crear el PABNNHMT con una importante reducción del presupuesto asignado en comparación con el programa antecesor (Myers y Uresty, 2023, p. 398).

La creación del PABNNHMT consideró la incorporación de estos aspectos, pero la decisión de cancelar el PEI estaba justificada no solamente por cambios de diseño. Dicha cancelación estuvo orientada, al menos en el discurso, a reducir actos de corrupción asociados a irregularidades encontradas en el Censo de beneficiarias al PEI: la sobreedad de niñas y niños que no debían recibir el servicio; el hallazgo de "niños fantasma" (niñas/os no localizados); madres y padres con prestaciones duplicadas; corrupción en la administración, calidad y seguridad del PEI por parte de personas operadoras de estancias infantiles (Myers y Uresty, 2023, pp. 407-408).

Adicionalmente, el discurso presidencial estuvo respaldado por la necesidad de retornar a los "buenos valores", es decir, la creencia de que niñas y niños están mejor cuidados por las mujeres del hogar. Al respecto, Carlos Urzua, quien fuera Secretario de Hacienda del Gobierno federal declaró "los recursos pasarán directo a las familias, para que ellas paguen a las estancias o a lo mejor hagan otra cosa, que a lo mejor se pueda a ayudar a la abuela que va a cuidar, quizá mejor a niñas y niños, que las estancias infantiles, dar flexibilidad" (El economista, 2019, párrafo 2).

En diversas conferencias matutinas el Ejecutivo federal presentó evidencia sobre supuestas irregularidades del PEI, sin embargo, el foco nunca se orientó a mejorar dichas inconsistencias, en su lugar, se eliminó por completo un programa que en lo general se encontraba bien evaluado por el CONEVAL y con altos niveles de satisfacción por parte de las personas beneficiarias.

Organizaciones defensoras de derechos de las infancias, movimientos feministas, liderazgos políticos, trabajadoras de estancias infantiles, personas usuarias y beneficiarias se pronunciaron al respecto ya que los argumentos nunca fueron suficientes para justificar una regresión en el ejercicio de derechos de mujeres y primera infancia. La decisión de depositar la responsabilidad del cuidado de niñas/os casi de manera completa en manos de las familias, "refuerza el papel tradicional e inequitativo de las mujeres" (Myers y Uresty, 2023, p. 414).

El cambio de programa significó dejar de ofrecer servicios condicionados a niñas/os en espacios o centros de cuidado infantil, y en su lugar, transferir dinero directamente a las personas beneficiarias, sin restringir y/o condicionar el uso del recurso para actividades de aprendizaje inicial o cuidado infantil, es decir, niñas/os que ya tenían asegurado un espacio de cuidado fuera del hogar, dejaron de percibir un servicio de estancia, por su parte, las mujeres que tenían la posibilidad de contar con un trabajo o continuar con sus estudios mientras sus hijas/os eran cuidados en estas estancias infantiles, a cambio podían recibir un dinero para ser destinado en el mejor de los casos, a otras redes de cuidado o para contratar servicios privados -posiblemente a un mayor costo o bajo un esquema de menor calidad (Myers y Uresty, 2023).

El PABNNHMT al ofrecer una estrategia no condicionada para el uso del recurso suponía beneficiar a todos los integrantes de una familia, y además que el control directo del dinero por parte de las mujeres podría moderar inequidades de género (Myers y Uresty, 2023), sin embargo, como referí anteriormente, hasta la conclusión del sexenio en 2024, no es posible saber si este recurso ha sido empleado para tal fin, no hay información pública que permita corroborar si efectivamente este objetivo ha sido logrado.

La supresión del PEI no representó un cambio de estrategia menor ya que motivó la Recomendación No. 29 / 2019 de la CNDH que a la letra señaló lo siguiente:

> Con la cancelación del programa se disminuyó el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos de las personas usuarias y beneficiarias del entonces PEI, constituyen medidas de carácter regresivo tanto en lo normativo como en sus resultados, que trastocan la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales de niñas y niños, madres y padres usuarios de estancias infantiles, ya que limita injustificadamente el monto de los beneficios otorgados anteriormente para la prestación de esos servicios. (CNDH, 2019, p. 110)

En cuanto a esto, la CNDH argumentó que “las estancias infantiles son una obligación a cargo del Estado reconocida en la Convención de la Niñez, que consiste en la prestación de servicios que posibilita a madres/padres tener un empleo y obtener ingresos para cumplir con sus obligaciones parentales”; y con lo que se contribuye “a garantizar la satisfacción de los derechos de niñas y niños en primera infancia” (CNDH, 2019, p. 104).

Sin duda, la eliminación del PEI y creación del PABNNHMT coloca nuevamente en posición de desventaja a las infancias: agudiza la escasez de centros de atención y cuidado frente a una demanda creciente mujeres y familias trabajadoras; por otro lado, nuevamente se invisibiliza a niñas y niños como personas sujetas de derechos que merecen ser protegidas y alcanzar su máximo potencial (Myers y Uresty, 2023, pp. 416-417).

4.5 Consecuencias de la cancelación del PEI en cifras

En México las estancias infantiles significaron beneficios para niñas/os, madres y familias trabajadoras en el sector formal e informal, pero también con su desaparición se generaron una serie de perjuicios a estas poblaciones.

Los resultados de un estudio realizado con representación nacional con el objeto de evaluar las consecuencias de la cancelación del PEI, fueron reveladores. El trabajo de campo consistió en la aplicación de entrevistas cualitativas a tres grupos: madres de niñas/os menores de 4 años en pobreza y sin acceso a centros de asistencia infantil públicos (CAIs); madres de niñas/os menores de 4 años ex beneficiarias del PEI; y responsables de las estancias infantiles.

Este estudio develó algunos de los siguientes impactos específicos del PEI en madres trabajadoras: el PEI aumentó 18% la probabilidad de empleo de las madres, aumentó seis horas en el promedio de horas trabajadas a la semana de quienes ya se encontraban empleadas antes de pertenecer al programa, se incrementó 8% la permanencia en su trabajo, 76.3% de las beneficiarias que antes de incorporarse al PEI se dedicaban al hogar, al momento de la evaluación realizaban alguna actividad que les generaba ingreso, 93% de las beneficiarias consideraron que su situación económica mejoró a partir del PEI y percibieron una ganancia en autonomía, autodeterminación y mayor autoestima (Save the Children, 2019, sección información documental).

Entre otros hallazgos relevantes, para el caso de las madres ex beneficiarias del PEI se reportó que 7.3% se encontraban desempleadas a finales del 2018, mientras que a principios del 2020 (antes de

la pandemia) este porcentaje fue del 11.3%, es decir, el desempleo se incrementó a partir de la cancelación del PEI y continúo incrementándose a partir del comienzo de la pandemia, después de ésta, el porcentaje de desempleó registró 17.8% (Save the Children, 2019, sección madres ex beneficiarias).

A finales de 2018 las ex beneficiarias asalariadas representaban 57.8%, mientras que al principio del 2020 (antes de la pandemia) este porcentaje se redujo al 54.4%, es decir, se observó una disminución en el trabajo asalariado y un aumento en el trabajo por cuenta propia y en el hogar (Save the Children, 2019, sección madres ex beneficiarias).

Por otro lado, 66% de madres ex beneficiarias, que al momento de las entrevistas se encontraban desempleadas, eran estudiantes o trabajan en su propio hogar (con actividad remunerada antes de las entrevistas), indicaron que el principal motivo por el que dejaron su última actividad remunerada fue el hecho de no tener quien cuidara a sus hijas/os menores de 4 años, 30% dejó su último trabajo o actividad remunerada en el año 2019 y 56% en el 2020. En este mismo sentido, 49% de las madres ex beneficiarias afirmó que su trabajo se vio afectado por la cancelación del programa, ya sea por la disminución de horas trabajadas, por dejar de trabajar definitivamente o por cambios de trabajo (Save the Children, 2019, sección madres ex beneficiarias).

Solo 13% de las ex beneficiarias del PEI al momento del estudio reportaron tener acceso a servicios de cuidado y atención infantil a través de prestaciones laborales, y de este porcentaje, solo 7% afirmó que sus hijas/os tenían cupo en dichos espacios (Save the Children, 2019, sección madres ex beneficiarias). Al respecto, el sistema de cuidados vinculado a la seguridad social no cubre con la demanda, incluso, al existir un aumento presupuestal para el IMSS, solo se podría atender 26% de la demanda potencial de sus derechohabientes (Sotomayor, 2021, p. 21). Los centros tienen listas de espera para inscribirse por lo que muchas personas no tienen acceso cuando lo necesitan y tienen que buscar una alternativa (Myers y Uresty, 2023).

Un dato muy revelador es que a partir de la cancelación del PEI, menos del 33% de las madres ex beneficiarias siguieron llevando a sus hijas/os a las estancias, poco más del 16% las/os cambiaron a otra. Sin embargo, más del 38% dejaron a niñas/os con familiares y 24.5% se quedaron a cuidarles en casa (Save the Children, 2019, sección madres ex beneficiarias), estas cifras colocan nuevamente a la primera infancia en condición de vulnerabilidad e invisibilidad en el contexto público y social.

La mayor parte de niñas/os menores de 4 años no asisten a estancias infantiles, después del inicio de la pandemia, solo se registró 5%, considerando los casos en los que estas niñas/os asistían a una estancia antes de la pandemia, 64% asistía a una estancia infantil o particular. Del total de niñas/os que no asisten, se registró que 57.2% son cuidados por su madre, 28.3% por sus abuelas/os y 8.8% bajo el cuidado de personas sin ningún parentesco (Save the Children, 2019, sección madres en general).

Más del 70% de las madres ex beneficiarias entrevistadas manifestaron haber estado preocupadas por el aprendizaje, desarrollo integral y seguridad de sus hijas/os menores de 4 años, ya que más del 60% no siempre encontraba redes de apoyo para el cuidado de niña/os o no obtenían permisos laborales, el costo de cuidado se incrementó y tuvieron que trabajar más para poder pagar el cuidado de sus hijas/os (Save the Children, 2019, sección madres ex beneficiarias).

Con respecto al cambio de política para garantizar el cuidado de las infancias, del total de madres ex beneficiarias encuestadas, 93.5% consideró muy importante recibir apoyo en el cuidado de sus hijas/os menores de 4 años para poder trabajar o estudiar, seguido del 73% que considero muy importante recibir apoyo para colegiaturas en estancias infantiles. Por otro lado, la mayoría de las madres consideró que el PEI se debía reinstalar, mientras que 65% culpó al gobierno actual por su cancelación, considerando que las decisiones del gobierno afectaron negativamente a las mujeres y niñez (Save the Children, 2019, sección madres ex beneficiarias).

De las encuestas realizadas, se desprendió que solo 29.5% de las ex beneficiarias del PEI, pudo tener acceso al apoyo del nuevo PABNNHMT, de las mamás que, si reciben o alguna vez han recibido el apoyo, 61% considera que los apoyos de dicho programa son insuficientes para pagar una estancia infantil (Save the Children, 2019, sección madres ex beneficiarias).

De las madres sin acceso a centros de cuidado infantil públicos, casi 90% de las entrevistadas al momento del estudio, señaló nunca haber recibido el PABNNHMT (Save the Children, 2019, sección madres en general).

Por su parte, en los resultados arrojados por las entrevistas practicadas a madres con hijas/os menores de 4 años sin acceso a CAIs públicos, al momento del estudio, 49% de las madres no tenía un trabajo o actividad remunerada, casi 70% dejó su última actividad en el 2020. De las madres que no reportaron tener un trabajo, 29.8% indica que el motivo principal es el hecho de no contar

con alguien que cuide a sus hijas/os, 96% de ellas indicó que, si pudiera, sí realizaría una actividad remunerada (Save the Children, 2019, sección madres en general).

En el caso de las empresarias, asalariadas, quienes trabajan por cuenta propia o son empleadas domésticas, 55.7% asiste todos los días laborales a su lugar de trabajo e indicaron necesitar el apoyo en el cuidado infantil, no solo de las personas menores de 4 años, sino de menores de edad que no asisten a la escuela y requieren cuidados, 85% de estas mujeres no cuentan con servicios de cuidado infantil por su trabajo o el de algún familiar, en el caso de las que sí tienen este derecho social (11.8%), 100% indicó no tener cupo (Save the Children, 2019, sección madres en general).

Otro dato muy importante relacionado con las creencias culturales, es que de las madres en general que fueron entrevistadas, 71% afirmó que, si tuviera acceso gratuito, sí llevaría a sus niñas/os, en contraste con 29% que prefiere su cuidado desde casa. Por otro lado, casi 40% de las mujeres que no llevan a sus hijas/os a una estancia, dijeron que su pareja o algún familiar no está acuerdo con que sus hijas/os asistan a dichos espacios de cuidado (Save the Children, 2019, sección madres en general).

Al analizar el uso del tiempo, las mujeres encuestadas dedican muchas más horas al hogar y cuidado infantil que sus parejas, en contraste, los hombres dedican mucho más tiempo a trabajar. De las encuestadas, 46% dedican más de 20 y hasta 40 horas al cuidado de hijas/os menores de 4 años, mientras que solo 7% de las parejas dedican ese aproximado de tiempo al cuidado. Incluso las mujeres pueden dedicar más de 40 horas a esas tareas (34%), mientras que no se reportó ningún caso en que las parejas dedique esa cantidad de tiempo al cuidado de menores de 4 años (Save the Children, 2019, sección madres en general).

Esto último permite acercarme a la construcción social y de género que se ha tejido alrededor del cuidado de las/os más pequeños, en donde el espacio doméstico y el cuidado maternal, se sigue considerando como el más natural e idóneo para las infancias.

Con relación a los esquemas de seguridad social, Cejudo et al. (2017) advierten que la proporción de la población que puede disfrutar los beneficios de la seguridad social es limitada, se enfrentan con problemas como la saturación de servicios o condiciones laborales que impiden el disfrute pleno de sus derechos (pp. 22-23). Por ejemplo, “las guarderías del IMSS únicamente atendían 19% de su población potencial, y las Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE tenían cupo sólo para 19.3% de las niñas y niños con derecho al servicio”. Por otro lado, “las Estancias

Infantiles (SEDESOL) solo atendía al 36% de su población objetivo y 9.7% de su población potencial" (p. 29).

Sumado a lo anterior, el CONEVAL reportó que:

> El IMSS cuenta con mayor cobertura en terminos de número de guarderías y de infantes que el ISSSTE. Ambos sistemas presentan una tendencia a la baja en sus servicios. De 2007 a 2017, el IMSS disminuyó sus guarderías 12.8% y 8% la atención de niñas y niños, lo cual representa 17,184 niñas o niños que dejaron de contar con esta prestación. Para el mismo periodo, el ISSSTE redujo la cantidad de guarderías 11.6% y disminuyó su matrícula 12.8%, lo que significa que 4,364 niñas o niños dejaron de ser atendidos. (CONEVAL, 2019, p. 9)

De acuerdo con Dájer Fadel, representante del Grupo Nacional de Guarderías Subrogadas del IMSS, de las 1536 guarderías subrogadas contabilizadas al 2009, a la fecha ya cerraron 300, y las sobrevinientes (1190) lo hacen en condiciones de descapitalización presupuestal (Ortiz, 2024, párrafo 2), ante lo que se prevé un inminente riesgo a la desaparición de espacios dedicados al cuidado de la primera infancia.

5. Planteamiento del problema

En un contexto como el mexicano, las instituciones han favorecido la consolidación de modelos de cuidado y dinámicas de género dentro de las familias, al respecto Pautassi (2007) señala que "la institucionalidad vigente fortalece el modelo en el que la responsabilidad sobre el cuidado del hogar y la niñez sigue recayendo fuertemente sobre las mujeres" (p. 12).

Si bien, el gobierno emprende acciones afirmativas con perspectiva de género, no se discute lo que sucede "puertas adentro", es decir, hay una negación de las desigualdades estructurales de género y del conflicto derivado de la división sexual del trabajo en el hogar, estadísticas sobre el uso del tiempo dedicado al cuidado entre hombres y mujeres son prueba de ello.

Es evidente que la feminización de los cuidados persiste, y que no se ha avanzado en formas jurídicas que contribuyan a eliminar estructuras asimétricas entre hombres y mujeres, entre personas cuidadoras y receptoras de cuidado, ni tampoco en el reconocimiento de la diversidad de condiciones en las que se encuentran estas poblaciones (Pautassi, 2007).

Como resultado de lo expresado hasta este punto, es posible decir que el proceso decisional de políticas públicas de cuidado ha estado plagado de una base ideológica fuertemente vinculada a la división sexual del trabajo. Así, una política con perspectiva de género y derechos de la niñez no necesariamente estaría planteando el problema público del cuidado a partir de la necesidad de transitar a la corresponsabilidad en esta tarea, al contrario, podría legitimar y reforzar roles socialmente asignados en función de los sexos, no por nada se les denomina *programas para apoyar a madres trabajadoras y padres solos*. Desafortunadamente esta organización social se adopta y normaliza en el contexto histórico y cultural, de modo que no ha sido cuestionada en lo general.

Por otro lado, el cuidado como un derecho universal, no ha sido prioridad en la agenda pública y de gobierno, en una revisión de programas de cuidado infantil, por ejemplo, la perspectiva de género y de derechos se ha quedado en un plano más documental y jurídico, que en el acto no está cambiando el *statu quo* de la desigualdad.

La discusión sobre la división sexual del trabajo y las desigualdades estructurales de género nos aproxima a entender por qué el problema vinculado al cuidado de niñas y niños de primera infancia podría no alcanzar ni siquiera la calificación de "público", ya que su atención sigue recayendo fuertemente en las mujeres de las familias, limitando la participación del Estado mexicano en la obligación de garantizar derechos.

Lo anterior cobra sentido, cuando a pesar de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, de la legislación nacional y de la evidencia científica, en México hay cada vez menos oferta pública federal para proteger y garantizar derechos a niñas/os y se pone menor énfasis en reducir brechas en el acceso al empleo formal y en el uso del tiempo dedicado al cuidado entre hombres y mujeres. Esto último se relaciona con la decisión de retornar la responsabilidad de la crianza y el cuidado de niñas/os a sus familias casi de forma exclusiva, y solo en un ánimo de "corresponsabilidad" el gobierno apoya con una transferencia de recursos directa para erradicar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las familias a causa de la pobreza y marginación.

Resultante, se asume que la prestación de servicios de cuidado a la primera infancia es insuficiente, inadecuada y ha tendido a una regresión en el ejercicio de derechos, lo que podría significar medidas que en sí mismas dificultan el avance de la igualdad.

Si bien, el Ejecutivo federal y la administración de la 4T han sido fuente de diversos críticas y cuestionamientos por la forma de gestión y reestructuración de la política pública de desarrollo social, el tema relacionado con el bienestar, desarrollo y cuidado de niñas y niños durante sus primeros años de vida no ha recibido políticamente la atención que merece (Myers y Uresty, 2023, p. 397), tampoco lo han sido los cuidados como eje de las políticas, lo que podría dar pistas de la desigualdad estructural basada en el imaginario colectivo del cuidado como un tema de mujeres que debe resolverse desde los hogares.

Con todo, la realidad muestra un elevado porcentaje de niñas y niños en primera infancia que no están ejerciendo efectivamente su derecho a recibir cuidados que propicien su desarrollo integral y mucho menos se está promoviendo la corresponsabilidad social de los cuidados.

5.1 Preguntas, supuesto y objetivos de la investigación

Por todo lo expuesto con antelación, *la pregunta principal* que orienta esta investigación es la siguiente: ¿cuáles son las construcciones sociales y de género que definen el problema público vinculado al cuidado infantil en México y las respuestas de solución a dicho problema?

Como *preguntas secundarias* planteo las siguientes**:**

1. ¿Cuáles son las ideas y valores que definen y/o construyen el problema público en materia de atención y cuidado a la primera infancia en México?
2. ¿Cuáles son las decisiones que se adoptan en relación al problema público de cuidados a la primera infancia?
3. ¿Quiénes son las actoras/es clave que han influido en el proceso de toma de decisiones vinculado al cuidado de la primera infancia?
4. ¿De qué forma se incluye el enfoque de derechos y/o una perspectiva de género en los programas públicos vinculados al cuidado de la primera infancia?

En cuanto al *supuesto de la investigación* se argumenta que el problema público de cuidados a la primera infancia ha sido definido como un asunto privado o del ámbito doméstico, en tal sentido, se trata de una manifestación de valores, construcciones sociales y de género sustentadas en una división sexual del trabajo y feminización de los cuidados, lo que no da pauta a que la política pública sea diseñada de manera integral y no permite que los cuidados sean garantizados en

corresponsabilidad y como un derecho universal, al mismo tiempo limita el pleno reconocimiento a las infancias como personas titulares de derechos.

El objetivo general de la investigación es analizar el "proceso de toma de decisiones"[1] en intervenciones públicas vinculadas al cuidado infantil, con énfasis en los programas PEI y PABNNHMT, para, a partir de ello, abonar a la discusión de política pública de primera infancia en México, develar los sesgos de género que aún persisten en el diseño de políticas públicas de cuidado, y plantear recomendaciones de política con perspectiva de género y enfoque de derechos de la niñez.

Como *objetivos específicos* se platean:

1. Identificar sistemas de valores, discursos, ideas, construcciones sociales y de género que definen el problema público en materia de cuidado a la primera infancia en México.
2. Analizar y describir el proceso de toma de decisiones que se adopta en el diseño de programas públicos de cuidado y atención a la primera infancia en espacios públicos en México.
3. Identificar actores /as concretos y/o coaliciones con capacidad y estrategias para imponer intereses, discursos e ideas en la definición del problema público y formación de la agenda de gobierno en materia de cuidado a la primera infancia.
4. Analizar la contribución al ejercicio efectivo de derechos y a la perspectiva de género a partir de los programas públicos de cuidado a la primera infancia en espacios públicos.

5.2 Justificación: pertinencia académica y social

La examinación de la política de primera infancia es complicada porque involucra discusiones sobre inequidad económica y social, derechos humanos y un elemento central que se relaciona con los papeles tradicionales asociados a mujeres y hombres, en tanto, cuidadoras y proveedores (Myers y Uresty, 2023). Particularmente los programas públicos focalizados en el cuidado infantil implican necesariamente una conciliación de derechos entre mujeres y niñez, considerando que históricamente han estado sometidas a condiciones asimétricas en el ejercicio de poder en relación con los varones.

[1] El proceso de toma de decisiones representa las primeras etapas y tramos de la hechura de la política: cómo los gobiernos forman su agenda y deciden que una cierta cuestión o demanda es de interés público; cómo definen y explican los problemas públicos a atender; y cómo construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos (Aguilar, 1997, p.10)

En consonancia con lo anterior, las mujeres y las infancias se encuentran en los grupos de atención prioritaria, es decir:

> Grupos de población que enfrentan dificultades para el pleno ejercicio de sus derechos humanos; son víctimas de actos de discriminación, exclusión, y violencia, por lo que requieren una atención preferente y que se eliminen las barreras que impiden la realización de sus derechos, y así alcancen su inclusión efectiva en la sociedad. (Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2018, p. 3)

Entonces, ¿por qué es importante analizar la toma de decisiones de la política de cuidado infantil? en principio, porque involucran justamente a estas poblaciones, y porque los cuidados se presentan como uno de los desafíos más relevantes a hacer frente en la región, de modo que, las decisiones de política en esta materia son transcendentales porque contribuyen a la igualdad social y de género. Los cuidados, además, son pilares para el desarrollo económico y social (Espino, 2023, p. 3).

La importancia que reviste la organización social del cuidado radica en su impacto directo en el sostenimiento de la vida misma. Existen además factores que influyen en la necesidad de asegurar políticas públicas de cuidados desde una perspectiva feminista en América Latina y el Caribe; por ejemplo, el envejecimiento de la población, los avances tecnológicos, los cambios en las expectativas y aspiraciones de las mujeres, el hecho de que la participación de los hombres en tareas domésticas no se equipara al aumento del ingreso de mujeres al mercado laboral, las modificaciones en arreglos familiares tradicionales, las grandes concentraciones urbanas y que las políticas de conciliación son escasas y tienen un alcance limitado (Espino, 2023, pp. 7-9).

Como mencioné, las políticas de cuidado desempeñan un rol crucial para alcanzar la igualdad de género, pero, particularmente en lo que se refiere a la importancia de la inversión en el desarrollo infantil temprano, va más allá de un compromiso ético y social, ya que en las últimas décadas, diversas disciplinas, como la neurociencia, han realizado importantes aportes para justificar la implementación de políticas públicas destinadas a asegurar el cuidado atención de estas infancias.

Para dimensionar lo que se juega durante la etapa temprana de la vida, Antony Lake, quien fuera secretario ejecutivo de UNICEF menciona que:

> Durante este periodo, se conectan casi mil células cerebrales por segundo, un ritmo que no se vuelve a alcanzar en fases posteriores. Estas conexiones son la base de lo que será su vida: contribuyen a determinar su desarrollo cognitivo, emocional y social, así como su capacidad de aprender, su éxito en el futuro e incluso su felicidad de mayor. (Como citado en Bojórquez, 2019, p. 10)

Así mismo, los programas de cuidado infantil orientados a familias que trabajan en el sector informal o que no cuentan con esquemas de seguridad social, son pertinentes en tanto permiten reducir las brechas de desigualdad entre niñas/os según el tipo de servicio al que tienen acceso (Myers et al., 2012, p. 13).

En un consenso a nivel internacional, la implementación de programas de cuidado que propicien el desarrollo infantil temprano ha sido justificada por muy variadas razones, entre éstas, el cumplimiento de compromisos internacionales, el combate a la pobreza y el incremento en el número de hogares encabezados por mujeres o con intenciones de aumentar su nivel educativo (Martínez y Soto, 2012, p. 19).

Ante este escenario, mi interés no sólo es contribuir a posicionar el derecho al cuidado de la primera infancia en la agenda pública y de gobierno, sino a generar un mejor entendimiento sobre la forma que adquieren los procesos de toma de decisiones en políticas de cuidado que no gozan de reconocimiento social pues están basadas en las creencias de tareas feminizadas (Espino, 2023).

Al respecto, esta propuesta teórico-metodológica resulta pertinente y novedosa ya que cruza el análisis de políticas públicas, la ciencia política y los estudios críticos de género, con el objetivo de aportar evidencia para la solución de problemas sociales prioritarios, en un momento en que la oferta pública de protección a la infancia es insuficiente e inadecuada y en un entorno social que normaliza la violencia y desigualdades de género. Para el caso, la interdisciplinariedad se considera un marco de análisis no reduccionista y una herramienta más de la episteme.

Así mismo, con el resultado del proceso investigativo se aportan nuevas miradas que resaltan la importancia de la incorporación de la perspectiva feminista en el diseño y solución de problemas sociales y de cuidados en México. Además de sumar al debate elementos a considerar en la toma de decisiones de programas dirigidos a la primera infancia, en relación con objetivos de la Agenda 2030, específicamente el 4.2.1 “aumentar la proporción de niños menores de 5 años cuyo desarrollo

se encuentra bien encauzado en cuanto a la salud, el aprendizaje y el bienestar psicosocial, desglosado por sexo" (CEPAL, 2018, p. 27).

Finalmente, busco abonar a la discusión acerca de la necesidad de desfamiliarizar y desfeminizar a los cuidados, en pro de un Sistema Nacional de Cuidados, para que estos puedan ser garantizados como un derecho universal, y considerados como eje central de las políticas.

6. Estructura organizativa del documento

El capítulo introductorio, como se observa, expone las primeras aproximaciones analíticas para leer esta tesis, las preguntas que la originaron, el planteamiento del problema y los objetivos.

El primer capítulo por su parte, recaba la revisión de literatura a partir de las diferentes posturas teóricas y metodológicas al objeto de estudio, es decir al proceso de toma de decisiones de política de cuidado infantil. En tal sentido se señalan los abordajes de las discusiones más recientes a partir de las siguientes dimensiones: la Ciencia del Desarrollo Infantil Temprano, la perspectiva económica y social, la dimensión de políticas públicas, la perspectiva feminista y finalmente el enfoque de derechos humanos.

Más adelante, el segundo capítulo o marco contextual, busca ubicar el fenómeno de estudio en su entorno normativo y cultural, así mismo, a través de éste, se expone un breve diagnóstico de la situación de los derechos de la primera infancia en estos contextos.

Enseguida, el capítulo tres explicita la postura teórica de este trabajo, con tal fin se retoman a las/os principales exponentes de las teorías elegidas para responder a las preguntas de investigación. Este apartado se construye de dos secciones, la primera se orienta principalmente a discutir la importancia de las ideas en las decisiones de política pública, por lo que se incluyen algunos de los principales enfoques que sostienen estas premisas: el enfoque de coaliciones promotoras, el enfoque constructivista para el análisis de políticas públicas, el discurso, la definición del problema público y el proceso de construcción de la agenda. Por otra parte, en la segunda sección se retoma una propuesta teórica a partir de categorías clave en los estudios críticos de género, como el propio concepto de género, poder, cuidados, feminización de los cuidados, división sexual del trabajo, el patriarcado y adultocentrismo, desde una perspectiva feminista, con lo que se intenta explicar el problema presentado inicialmente.

Luego, el capítulo cuarto contiene el marco metodológico que guía la investigación, por lo tanto en este se dan a conocer la elección y justificación de las estrategias metodológicas, las técnicas de investigación, categorías, dimensiones y métodos de análisis elegidos que permiten alcanzar los objetivos del estudio.

Hacia el final, en el capítulo cinco, presento los hallazgos, resultados y discusión relacionados con las preguntas de investigación. En un último capítulo presento las conclusiones de mi investigación; luego de responder las preguntas de investigación, expongo un posicionamiento crítico al respecto y planteo recomendaciones de política púbica, esperando abonar a la discusión de política pública de cuidado infantil, además de discutir algunas propuestas para futuras líneas de investigación.

Capítulo 1. Estado del conocimiento: aproximaciones analíticas y metodológicas al proceso decisorio de la política de cuidado infantil

Las intervenciones públicas de cuidado infantil y las decisiones inherentes a su construcción e implementación han sido abordadas bajo diversos enfoques teóricos y metodológicos, por lo tanto, el objetivo principal del presente capítulo es presentar los principales debates, estudios e investigaciones en torno al cuidado infantil que se han producido desde distintos campos de conocimiento y disciplinas.

Por la exhaustividad de los temas y discusiones, únicamente se presentan los trabajos que aportan mayor valor a esta investigación y son de mayor significación en términos teóricos o conceptuales en el análisis de política pública de cuidado infantil. Con tal fin, en este capítulo se realiza una identificación de temáticas y discusiones a través de cuatro grandes dimensiones: i) desarrollo infantil temprano; ii) políticas públicas; iii) perspectiva feminista, y, iv) enfoque de derechos.

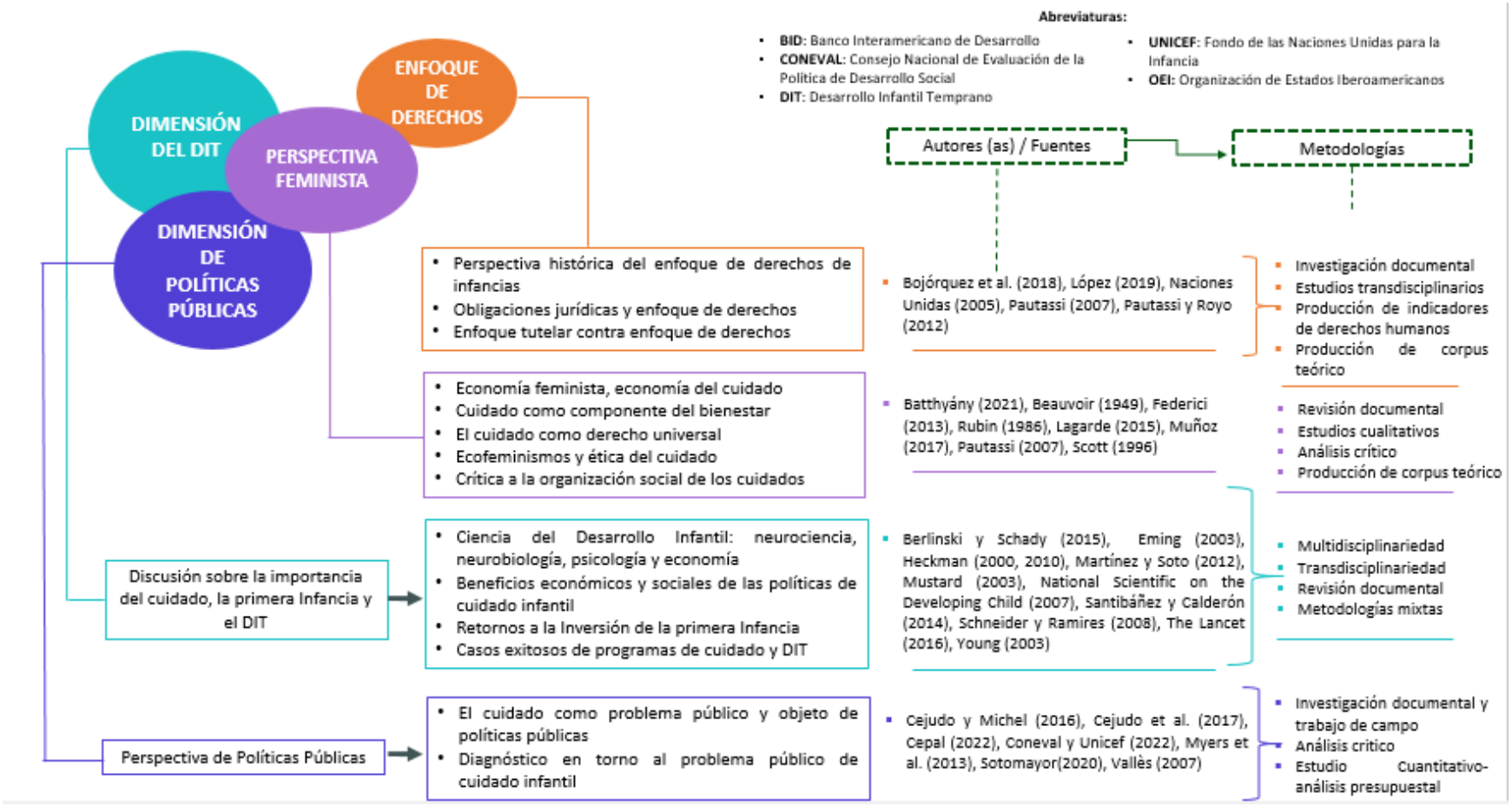
1. Dimensiones en el estudio de programas de cuidado y atención a la primera infancia.

Derivado de una primera revisión de literatura se identifican algunas líneas principales. En primer lugar, estudios de diversas disciplinas sobre el desarrollo infantil temprano, sobre la relevancia que adquiere la primera infancia como un periodo crítico en el desarrollo de las personas, así como las implicaciones económicas y sociales de la inversión en la infancia temprana. Por otro lado, se ubica el análisis de política pública de las intervenciones de cuidado infantil, que incorpora una revisión sobre la oferta pública existente en México, así como la evolución que ésta ha tenido en las últimas décadas (evidencia v/s decisiones). Finalmente, se recuperan diversas discusiones y análisis en torno a los cuidados, a partir de una crítica sobre la organización social de los mismos, y su reconocimiento como derecho universal; ello desde la perspectiva feminista y el enfoque de derechos humanos.

En tal sentido, para una mejor lectura de este capítulo, a continuación, el Esquema 1 muestra las dimensiones de estudio: desarrollo infantil temprano (DIT); análisis de políticas públicas; perspectiva feminista, y el enfoque de derechos humanos - en las que se concentran las principales indagaciones realizadas en el campo del cuidado infantil y las decisiones alrededor de éste.

Esquema 1.

Primera revisión de literatura: aproximaciones teórico- metodológicas sobre la política pública de cuidado infantil



Nota. Elaboración propia a partir de la primera revisión de literatura.

1.1. Dimensión del Desarrollo Infantil Temprano (DIT)

En esta primera dimensión se analizan las discusiones sobre la importancia de servicios de cuidado que impulsan el desarrollo infantil temprano, así como los beneficios económicos y sociales que estos representan.

1.1.1. Ciencia del Desarrollo Infantil Temprano

La discusión internacional, nacional, académica, pública, política y social para justificar la importancia de la atención a la primera infancia se ha realizado y respaldado desde diferentes áreas de conocimiento. La Ciencia del Desarrollo Infantil Temprano ha sido una de las principales aportaciones empleadas en esta discusión: ésta concentra estudios de la neurociencia, neurobiología, psicología, economía y ha permitido conocer aspectos sobre la arquitectura del cerebro que determinan las habilidades cognitivas, el bienestar emocional y las competencias sociales de las infancias desde sus primeros años de vida.

A este respecto, *The Center on the Developing Child* de la Universidad de Harvard [2] señala que el creciente debate público para promover la salud y bienestar de las próximas generaciones ha sido estimulado por dos acontecimientos clave: "la explosión de la investigación en neurociencias y arquitectura del cerebro, así como la necesidad de una población adulta sana capaz de enfrentar desafíos de la competencia económica global y los costos de la seguridad social, salud y protección" (National Scientific Council on the Developing Child, 2007, p. 1).

Instituciones como el Consejo Nacional de la Ciencia de Norteamérica, apoyado por este Centro de Desarrollo Infantil de la Universidad de Harvard, durante décadas de investigación rigurosa se han enfocado, a través de la colaboración multidisciplinaria, a identificar aspectos del desarrollo aceptados por la comunidad científica, con el fin de generar información relevante para justificar la importancia de la implementación de acciones públicas que pueden hacer una diferencia significativa en la infancia temprana y en la toma de decisiones (National Scientific Council on the Developing Child, 2007, p. 1).

[2] El Centro de Desarrollo Infantil de la Universidad de Harvard tiene como misión fundadora, generar, traducir y aplicar conocimiento científico para cerrar la brecha entre lo que se sabe y lo que se hace para mejorar la vida de niñas/os que enfrentan la adversidad. Para obtener más información véase *Center on the Developing Child* https://developingchild.harvard.edu/

La explosión de investigación en estos campos se ha suscitado a través de redes universitarias, grupos de especialistas, unidades científicas y de investigación que trabajan rigurosamente para promover el sano desarrollo de las/os más pequeños. Estas indagaciones reflejan la multidisciplinariedad y transdisciplinariedad, a través de métodos cualitativos, cuantitativos y mixtos; emplean además la revisión documental crítica, trabajo de gabinete, trabajo de campo y uso de encuestas, entrevistas, y realizan pruebas para recabar datos directamente de niñas, niños y sus familias.

Por ejemplo, la red de investigación JPB Research Network[3], una red conformada por múltiples universidades, realiza investigaciones de campo, emplea metodologías y métricas para evaluar experiencias adversas que afectan el desarrollo en la primera infancia, identificando a niñas/os más propensas a tener dificultades de desarrollo.

Décadas de investigación resultan en aportes de la ciencia básica de la niñez, refiriendo que para alcanzar un desarrollo comunitario y económico es necesario iniciar la inversión en las primeras etapas de la vida; esto obedece a que la arquitectura del cerebro se construye a través del tiempo y de la interacción entre genética y experiencias tempranas de niñas/os con sus madres, padres y personas cuidadoras, es decir, de *la interacción receptiva*[4], por tanto, las capacidades cognitivas, emocionales y sociales están inextricablemente entrelazadas a lo largo del curso de la vida (National Scientific Council on the Developing Child, 2007).

El estrés toxico[5], por ejemplo, puede dañar el desarrollo de la arquitectura del cerebro y conducir a problemas en el aprendizaje, comportamiento, salud física y mental (National Scientific Council

[3] JPB Research Network es un grupo de investigadores de varias universidades que desarrollan una batería científicamente valida de medidas biológicas y de comportamiento, que está siendo probada en el campo por los sitios de práctica de Grupo de Innovación Pediátrica. Para obtener más información véase https://developingchild.harvard.edu/innovation-application/frontiers-of-innovation/pediatric-innovation-initiative/jpb-research-network/#

[4] En el desarrollo de la primera infancia, el proceso "servir y devolver" o "interacción receptiva" ocurre cuando niños y niñas pequeñas interaccionan naturalmente a través de balbuceos, expresiones faciales, palabras, gestos y llanto, y las personas adultas, -a su turno- responden en sintonía y apropiadamente con el mismo repertorio de vocalizaciones y gesticulaciones hacia ellos, y el proceso continuo en ida y vuelta. Para obtener más información véase Center on the Developing Child. https://developingchild.net

[5] El estrés tóxico es el más amenazante tipo de experiencia estresante; se asocia con la activación intensa y prolongada de los sistemas de respuesta corporal al estrés en ausencia de la protección amortiguadora del apoyo de la persona adulta. Los desencadenantes son la pobreza extrema en conjunción con el caos familiar continuo, abuso recurrente tanto físico como emocional, negligencia o desatención crónica, depresión materna grave y persistente, abuso de sustancias por parte de padre y/o madre, o repetida exposición a la violencia en la sociedad o la familia, lo que puede

on the Developing Child, 2014). Al respecto, Mustard (2003) explicó que "el circuito de control de estrés parece ser establecido en la temprana infancia y marca un patrón de respuesta de por vida" (p. 88).

Para el caso de niñas/os que experimentan estrés tóxico, la ciencia demuestra claramente que "es crucial intervenir lo antes posible para alcanzar los mejores resultados, se requiere de intervenciones tempranas especializadas que ataquen la causa del estrés y protejan a niñas/os de sus consecuencias" (Center on the Developing Child, p. 2).

De forma tal que, crear condiciones adecuadas para el desarrollo de la primera infancia es más eficaz y menos costoso que solucionar problemas en una edad posterior (National Scientific Council on the Developing Child, 2007, pp. 1-2).

La primera infancia constituye entonces un periodo crítico en el desarrollo de las personas, por ello, su incorporación y protección a través de políticas públicas es ineludible. Según apunta UNICEF durante los primeros años de vida, niñas/os necesitan nutrición, protección y estimulación a través de la comunicación, el juego y la atención receptiva de las personas cuidadoras para que su cerebro se desarrolle correctamente, todo esto influye en las conexiones neuronales (UNICEF, nd).

En este mismo sentido, el Dr. Fraser Mustard[6] asegura que "el periodo de desarrollo temprano -que incluye el periodo intrauterino- puede demarcar trayectorias en la salud, el aprendizaje y la conducta, e influir en las futuras etapas del desarrollo" (Mustard, 2003, p. 85).

En tanto el desarrollo infantil considera tres aspectos fundamentales: "patrones universales, diferencias individuales e influencias contextuales" (Schneider y Ramires, 2008, p. 39), ya que se trata de un constante proceso de cambio en el cual niñas/os se someten a niveles más complejos de movimiento, pensamiento, sentimiento y de interacción con personas u objetos de su ambiente (p. 38).

debilitar la arquitectura del cerebro en desarrollo, con consecuencias a largo plazo para el aprendizaje, el comportamiento y la salud física y mental. Para obtener más información véase Center on the Developing Child. https://developingchild.harvard.edu/resources/wp3/

[6] El Dr. Fraser Mustard ha desarrollado una amplia carrera en las ciencias de la salud, en la investigación y en el sector privado, ha proporcionado evidencia científica de porqué los primeros años de vida son críticos. Un énfasis particular lo ha cifrado en la primera infancia y en el papel de las comunidades.

Por lo anterior, las experiencias a las que se ve expuesta la persona desde recién nacida influyen directamente sobre el desarrollo cerebral, aquellas que resulten no estimulantes pueden derivar en un coeficiente intelectual menor, en habilidades verbales y matemáticas pobres, en conductas antisociales, así como en problemas físicos y mentales en la vida adulta (Mustard, 2003, p. 85).

En ese contexto, la calidad en las interacciones entre las personas cuidadoras, y niñas/os es un elemento vital para el desarrollo infantil, por lo tanto "las conductas pueden ser moldeadas por un centro preescolar de calidad y un adecuado cuidado parental" (Mustard, 2003, p. 91).

Así, los centros de cuidado infantil que promueven el desarrollo infantil temprano pueden marcar una diferencia en la trayectoria de niñas/os expuestos a situaciones adversas, en los que se asume que el cuidado parental carece de herramientas suficientes para garantizar este desarrollo temprano, es decir, cuando los padres/madres no tienen experiencia, no pueden hacerse cargo del cuidado por razones laborales, o bien se encuentran en condición de precariedad económica, violencia o en condiciones sociales amenazantes (National Scientific Council on the Developing Child, 2007).

Shore (2000) sobre el particular añade que:

> El cuidado inicial y la educación tienen un impacto decisivo y de larga duración en cómo las personas desarrollan su capacidad de aprender y su habilidad para regular sus propias emociones (…) en donde niñas/os nacidos en familias con un menor nivel de educación formal son los que más se benefician, cognoscitivamente hablando, de los programas de intervención. (Shore, 2000, como citado en Schneider y Ramires, 2008, p. 42)

En relación con lo anterior, en términos generales, la Ciencia del DIT aporta elementos teóricos sobre el hecho de que las políticas que se centran en el bienestar de las infancias pueden resultar altamente efectivas, mucho más si se enfocan en población con alto riesgo (National Scientific Council on the Developing Child, 2007). Al respecto, Mustard (2003) sugiere que, "los niños que viven en situación de pobreza tienen un desempeño peor que los niños de niveles socioeconómicos más altos por lo que la calidad e intensidad de las iniciativas destinadas a la primera infancia son muy importantes" (pp. 92-93).

Ninguna investigación puede negar el hecho de que los entornos de cuidado seguros y los patrones de crianza cariñosa y sensible repercuten en los primeros años de vida y en el desarrollo infantil; esto ha sido demostrado a través de una serie de estudios realizados tanto en países en el mundo

desarrollado como en los países en desarrollo (Mustard, 2003, p. 92). Toda esta investigación ha permitido impulsar decisiones informadas sobre los beneficios que conlleva esta atención oportuna.

En su artículo, Dua et al. (2016) aluden sobre esto:

> La investigación en neurociencia en las últimas dos décadas es inequívoca en cuanto a que el período desde la concepción hasta la primera infancia es fundamental en términos del desarrollo del cerebro. Hay cada vez más pruebas (principalmente de países de ingresos altos) de que la realización de intervenciones de calidad en los primeros años es rentable, reduce las inequidades en salud, mejora el aprendizaje y el logro académico, reduce el crimen y la violencia, y puede mejorar sustancialmente la salud de los adultos y la productividad económica. (Dua et al., 2016, párrafo 1)

Como ya he mencionado, diversas áreas de conocimiento y sectores han expuesto el impacto positivo que tienen los programas de desarrollo infantil. Ahora, particularmente me referiré a la Revista *The Lancet*[7], una de las publicaciones médicas más antiguas y prestigiosas a nivel global. En una de sus Series, *The Lancet Advancing Early Childhood Development: from Science to Scale (2016)*, se impulsa la implementación a escala de políticas y programas de desarrollo en la primera infancia. Este trabajo, al igual que los antes referidos, incorpora una metodología transdisciplinaria, en donde se reúne a una diversidad de especialistas reconocidos a nivel internacional, con altos estándares y rigurosidad en los trabajos de investigación.

El resumen ejecutivo de esta Serie *The Lancet* presenta evidencia científica que propone intervenciones y medidas a ser aplicadas en programas de desarrollo infantil a gran escala, además hace hincapié en el c*uidado cariñoso y sensible a las necesidades de niñas/os*, sobre todo hasta los tres años, así como en las intervenciones multisectoriales que, tomando el sector salud como punto de partida, permiten llegar a muchas familias y niñas/os pequeños (The Lancet, 2016, p. 2).

Una de las aportaciones fundamentales de esta publicación se refiere al concepto del *cuidado cariñoso y sensible*, mismo que representa la oportunidad de minimizar los efectos negativos en

[7] The Lancet es una revista médica británica, fundada en 1823. Por tercera vez en una década, después de Series en 2007 y 2011, ha publicado una Serie sobre el estado global del desarrollo de la primera infancia, sobre la base de la atención explícita a los primeros años de vida incluida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para más información véase https://www.thelancet.com/series/ECD2016

niñas/os derivados de condiciones de adversidad; se trata de un factor que debiera ser incorporado no sólo en la atención del entorno familiar, sino en centros de cuidado.

Sobre este concepto, *The Lancet* señala:

> La experiencia que influye más en el desarrollo de las niñas/os pequeños es el cuidado cariñoso y sensible que le procuran sus padres, madres, familiares, personas cuidadoras y los servicios comunitarios, el cual se caracteriza por la existencia de un ambiente estable que facilita la buena salud y la nutrición, protege de posibles peligros y ofrece la posibilidad de empezar su aprendizaje a una edad temprana, a través de relaciones e interacciones cariñosas. Los beneficios del cuidado cariñoso y sensible se extienden a toda la vida y se expresan en una mejor salud, mayor bienestar y mayor capacidad de aprender y de ganarse la vida. (The Lancet, 2016, p. 2)

Así también, sumado al trabajo de todas estas disciplinas médicas, hay que reconocer que el impulso de contar con más y mejor evidencia no solo proviene del sector académico y científico, existe una gran contribución en la discusión sobre el DIT y los cuidados por parte de organizaciones sociales y organismos internacionales.

Agencias como UNICEF, CEPAL, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ONU Mujeres, y organizaciones como Latindadd, Mexicanos Primero, Pacto por la Primera Infancia, Red por los Derechos de la Infancia, entre otras, realizan trabajos de investigación documental y de campo en países de América Latina y el Caribe. Estos trabajos abordan diagnósticos sobre el DIT en México o análisis sobre programas para el cuidado y el DIT en los países del Sistema de la Integración Centroamericana, sobre políticas de primera infancia en México y sobre la importancia de invertir en cuidados, algunos de ellos centran su reflexión en la organización social de los cuidados.

Dichos estudios buscan promover una intervención pública de calidad a la primera infancia por lo que colocan a los cuidados en un nivel prioritario. No solo promueven políticas de cuidado infantil o centros de cuidado públicos adecuados para el desarrollo de la niñez, sino también estrategias y/o herramientas parentales para el cuidado cariñoso y sensible en el hogar o fuera de él, donde la interacción de calidad entre niñas y niños con las principales personas cuidadoras es igual de importante.

Por citar un ejemplo, me referiré a las aportaciones del BID, que en toda la región produce recursos, conocimientos y herramientas básicas para implementar soluciones a favor del desarrollo de la primera infancia, además ofrece la posibilidad de capacitarse de manera gratuita en políticas efectivas de desarrollo infantil.

Por su parte, CEPAL y UNICEF a través de la investigación, incidencia política, asistencia técnica y financiera a los gobiernos de la región, contribuyen a una mejor toma de decisiones para implementar y evaluar servicios de desarrollo y cuidado infantil. Estos organismos presentan contenidos sobre diversas temáticas de la primera infancia generados en coordinación con especialistas, gobiernos, asociaciones y academia para promover el intercambio de artículos, libros, reportes, notas técnicas de estudios, herramientas y programas. Sus resultados se convierten en sustento de otros trabajos y de la propia construcción de política pública.

En el caso de México, por ejemplo, UNICEF presenta su informe anuales en el que establece sinergias con el gobierno federal, entidades federativas, sociedad civil y sector privado, con el fin de promover acciones de protección de derechos a niñas/os menores de cinco años e impulsar acciones de corresponsabilidad que permiten mantener en la agenda pública y de gobierno a este grupo etario.

Otro caso es el de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) que lanzó la primera edición *Actualidad en primera infancia*, una serie de publicaciones para compartir experiencias y generar conocimiento y espacios de análisis sobre educación infantil y primera infancia en Iberoamérica. Ello en el marco del trabajo de la Red Iberoamericana para las Administraciones Públicas de Primera Infancia.

Finalmente, los debates y elaboraciones teóricas en el ámbito internacional, y lo que hoy se conoce como la Ciencia del desarrollo infantil o de la primera infancia, suman información y evidencia para apoyar a familias, comunidades y a tomadores de decisiones para atender y atenuar las desigualdades en los primeros años de vida, bajo el argumento de que las intervenciones oportunas y continuas tienen mayores probabilidades de éxito y se encaminan a sociedades prósperas y sostenibles (National Scientific Council on the Developing Child, 2007).

Así, como se observa, la primera parte de esta dimensión permite apreciar mejor las bases teóricas que dan sustento a las intervenciones de cuidado infantil desde una perspectiva del DIT. Desde este

enfoque predomina la discusión de ciencias médicas o de la salud, y se emplean conceptos relacionados al desarrollo cerebral, desarrollo infantil temprano y la salud infantil.

1.1.2. Beneficios económicos y sociales de la política de cuidado infantil

En esta perspectiva presento algunos aportes de disciplinas como la económica y la psicología, que muy estrechamente con la Ciencia del DIT, ponen especial énfasis en los beneficios económicos y sociales que representan las intervenciones de atención y cuidado infantil para las propias infancias, sus familias, la comunidad en general y para los gobiernos. En este abordaje utilizo mayormente estudio de casos y de experiencias exitosas de política pública.

En términos económicos, existe consenso en la literatura especializada respecto a la importancia de invertir en la primera infancia y/o en programas públicos de cuidado infantil debido al alto porcentaje de retorno que conlleva. Schneider y Ramires (2008) señalan que, "el desarrollo en la primera infancia es el origen de la formación del capital humano y presenta los mayores índices de retorno en el desarrollo económico y también en relación costo-beneficio para reducir la pobreza y promover el crecimiento económico de un país" (pp. 47-48).

Invertir una mayor cantidad de recursos en la infancia temprana tiene mayores tasas de retorno a mediano y largo plazo, según se expone a continuación:

> Destinar recursos a la primera infancia quizá sea una de las mejores inversiones que un gobierno puede hacer, cuanto más temprano invierta un gobierno en un niño/a, más prolongado será el horizonte que el país tiene para cosechar los beneficios. Los retornos de la inversión en capital humano son mayores si se efectuaron inversiones durante los primeros años de vida, esta inversión puede ser un instrumento poderoso para promover la igualdad. (Berlinski y Schady, 2015, p. 153)

Estudios a largo plazo de programas de cuidado de infantes en pobreza y del proceso de formación de habilidades humanas, confirman que la intervención temprana en niñas/os en condiciones más vulnerables generará el mayor retorno de inversión (National Scientific Council, 2007, p. 12). Por su parte, el alto porcentaje de retorno y beneficios sociales para niñas/os y sus familias se traducen en "mayores niveles de empleo, aumento en productividad futura, mayores ingresos y menor dependencia de la asistencia social" (Martínez y Soto, 2012, p. 9).

En concordancia con lo anterior, de acuerdo con mediciones recientes, la implementación de programas de cuidado y desarrollo infantil ha sido justificada por varias razones, entre ellas, los siguientes beneficios para niñas/os: mejor nutrición, salud, crecimiento físico, mayor desarrollo cognitivo, social, de lenguaje, emocional, mejor disposición para el aprendizaje, mayor probabilidad de no desertar y/o repetir grado, de tener un buen desempeño escolar y permanecer más años en la escuela (Martínez y Soto, 2012, p. 9).

En México, la organización ciudadana Mexicanos Primero realizó un estudio sobre la situación de las niñas y niños de 0 a 6 años, entre sus contribuciones se destaca que la implementación de políticas públicas efectivas en los primeros años contribuye a la movilidad social en el país. Por ello, este estudio promueve acciones públicas adecuadas y de calidad que permitan a las generaciones futuras hacer frente a nuevas realidades globales, económicas y ambientales de la manera más productiva posible (Santibáñez et al., 2014, p. 48).

Entiéndase por movilidad social:

> Los cambios que los individuos experimentan en su condición socioeconómica y que refleja la aspiración básica de una sociedad en la cual los méritos personales, y no las características físicas o socioeconómicas de origen de los individuos, determinan sus posibilidades de éxito. (Santibáñez et al., 2014, p. 48)

Otras aportaciones sobre los impactos económicos de las intervenciones en la primera infancia provienen de destacados especialistas como James Heckman, ganador del premio Nobel de Economía en el año 2000. La tesis de Heckman afirma que la inversión que se destina a esta población y a construir sus aptitudes socioculturales resulta en mayores dividendos económicos; señala que algunos beneficios tienen que ver con el aumento de la escolaridad, la reducción de la delincuencia, la productividad de la fuerza laboral, mejoras en la salud y la disminución del número de embarazos entre las adolescentes. Heckman considera que la atención a la primera infancia genera más beneficio económico y social que el gasto que se puede destinar a otros programas sociales o de infraestructura (UNESCO, 2010).

Ahora bien, la perspectiva que destaca los beneficios económicos y sociales de la inversión en la primera infancia, se apoya también de la revisión de experiencias exitosas. Con el objeto de considerar estos trabajos, he indagado sobre diversas investigaciones que abordan un análisis de

programas públicos de cuidado infantil considerados casos de éxito, en los que se observan componentes como la calidad, el respaldo político y presupuestal de manera sostenida.

Existen muchos programas implementados en Estados Unidos, Asia, Medio Oriente y América Latina que han mostrado resultados positivos en el contexto económico y social (Young, 2003).

A continuación referiré algunos de los más relevantes, entre los que se encuentran el *Programa Head Start, Chicago Parent Child Program* y algunas experiencias desarrolladas en Cuba, que aunque fueron implementadas en el pasado, siguen siendo reconocidas por ser iniciativas nacionales dirigidas a la niñez en condición de pobreza. En todos los casos, dichas intervenciones incluyen componentes esenciales que las sitúa como programas exitosos a nivel mundial, por ejemplo el hecho de ser económicamente sostenibles a lo largo del tiempo, para lo que se requiere de un sólido respaldo político nacional y de capacidad locales (Young, 2003, p. 101).

Particularmente, la evaluación del programa *Chicago Parent Child Program* demostró lo siguiente:

> Niñas/os que habían participado en el programa mostraban mejores resultados en exámenes de lectura y matemática, un mejor ajuste escolar y una tendencia menor a repetir de grado. Una evaluación de corte longitudinal demostró que aquellos adultos que de niños participaron del programa hicieron menos uso de los programas de asistencia social, tuvieron menos encuentros con el sistema judicial y penal y tuvieron mayores ingresos. (Young, 2003, p. 98).

Para el caso de Cuba, la implementación de política inicia con un sistema educativo comprehensivo que trabaja desde la temprana infancia, con un sostenido y significativo compromiso con la educación, en donde la atención que se brinda a esta niñez comienza desde el embarazo. En este país 98% de niños de 0 a 5 años estaban matriculados en programas integrales (Young, 2003, pp. 99-100), en comparación con otros países Latinoamericanos, “Cuba ha alcanzado niveles altísimos de alfabetización, niñas y niños cubanos han obtenido los mejores resultados de toda Latinoamérica en pruebas de lenguaje y matemáticas del tercer grado” (p. 99).

Otros ejemplos son los programas *Carolina Abecedarian Projec, High Scope Perry Preschool Program*, In*fant Health Development Program* y *Early Head Start*. A pesar de algunas limitaciones, estos programas también se consideran una base sólida para demostrar los efectos positivos acerca de las intervenciones en la infancia temprana.

Un caso de éxito mayormente destacado ha sido el *Carolina Abecedarian Project*, que consiste en "un estudio científico cuidadosamente controlado para observar los posibles beneficios de la educación infantil temprana para niñas/os en situación de pobreza, en su mayoría afroamericanos de vecindarios en desventaja, asignados aleatoriamente a un grupo de tratamiento o de control" (Martínez y Soto, 2012, pp. 57-58).

Entre los hallazgos más destacables del proyecto antes citado, Ramey y Campbell aluden que a partir del año y hasta los 54 meses, los efectos de la intervención se registraron en las áreas cognitiva, lingüística y desarrollo de conductas pro-sociales y adaptativas, y en preescolar y primaria hubo mejoras en lectura y conocimientos matemáticos. En un estudio longitudinal, a la edad de 21, los participantes tuvieron puntajes promedio más altos en pruebas y el doble de posibilidades de permanecer en la escuela o asistir a una universidad que los adultos jóvenes que no se habían beneficiado del programa. Dicha intervención trajo además resultados positivos identificables en las madres quienes alcanzaron un mayor nivel de educación y empleo, especialmente las madres adolescentes (Ramey y Campbell, 1984, como citado en Martínez y Soto, 2012, p. 58).

Otro programa, *el High Scope Perry Preeschool* fue concebido inicialmente como un experimento para observar el impacto de la educación preescolar de alta calidad en niñas/os de 3 y 4 años de edad en contexto de pobreza. De acuerdo a las evaluaciones, se reportaron efectos directos en el desempeño académico de estas niñas/os, el grupo que recibió la intervención superó al grupo no beneficiario en varios test intelectuales y lingüísticos desde el preescolar hasta los 7 años, en test de rendimiento escolar de los 9 a 14 años y en pruebas de lectura y escritura de los 19 a los 27 años (Schweinhart, 2009, como citado en Martínez y Soto, 2012, p. 59).

El *Infant Health Development*, por su parte, consistía en un ensayo clínico aleatorio para evaluar la eficacia de una intervención educativa en los primeros 3 años de vida en la reducción de problemas cognitivos, conductuales y de salud de bebés prematuros y con bajo peso al nacer. Los resultados mostraron que niñas/os participantes tuvieron puntajes más altos en pruebas de desarrollo cognitivo y de lenguaje que medían desempeño matemático, conocimiento verbal y receptividad de vocabulario. Los resultados fueron mejores en recién nacidos con mayor peso, que en aquellos con menos peso al nacer (McCarton, 1997, p. 126, como citado en Martínez y Soto, 2012, pp. 59-60).

En el caso de América Latina, un referente es el país de Chile y su programa que se destaca por la atención a la primera infancia desde el nacimiento hasta los 5 años de edad. Este programa se focaliza principalmente en infancias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad que además se ubican en regiones apartadas de los centros urbanos. *Chile crece contigo* se enfoca en atender integralmente a niñas/os, sus familias, desde la perspectiva que considera al desarrollo infantil multidimensional, por lo que incluye atención a la salud como una prestación universal, especialmente en la gestación, atención educativa y transferencia de recursos focalizados. Como parte de la atención en educación inicial destacan como experiencias exitosas de cuidado infantil temprano la Junta Nacional de Jardines Infantiles y la Fundación Educacional para el Desarrollo Integral del Menor (Martínez y Soto, 2012, p. 63).

Así, toda la evidencia que representan los casos de éxito en diversas regiones del mundo deja grandes aprendizajes a pesar del tiempo transcurrido. En primer lugar, permite la toma de decisiones informadas y sostenibles respecto al desarrollo de niños/as, y por otro lado, permite conocer los beneficios sociales y comunitarios que conllevan dichas intervenciones, ya que ciertos programas ofrecen un beneficio directo a las madres y familias (Berlinski y Schady, 2015, p. 166).

Sobre esto último, entre los beneficios que se muestran para las mujeres cuidadoras se encuentran: liberación de tiempo, reducción en los niveles de estrés, incremento de opciones de formación y desarrollo, mayor autoestima y capacidad de agencia o empoderamiento. Además se documentan beneficios a nivel colectivo y/o comunitario como son: menores tasas de enfermedad, mortalidad infantil, de violencia y criminalidad, de discriminación por género u otras causas, y de pobreza intergeneracional, así como mayores niveles de educación, integración y participación social (Martínez y Soto, 2012, p .9).

Todo lo anterior se refleja, a su vez, en beneficios para los propios gobiernos. Al respecto, Martínez y Soto (2012) puntualizan que reducir gastos futuros en el sector salud, educación, seguridad asociada a reducción de conductas delictivas, en asistencia social, y tener una mayor productividad derivado del retorno de la educación y aumento del empleo de mujeres, contribuye a lograr finanzas públicas sanas (p. 9).

1.1.3. Reflexiones finales sobre la dimensión del DIT

Para efecto de esta investigación, la dimensión del DIT me aproxima al debate sobre aspectos del cuidado y desarrollo infantil aceptados por la comunidad científica e internacional que justifican la toma de decisiones para la implementación de políticas dirigidas a este sector de la población.

En esta dimensión el eje central se coloca en el periodo crítico que ocurre durante los primeros años de vida de las personas. El análisis de estos aportes es fundamental porque ofrece luz sobre la evidencia disponible en torno a los procesos de desarrollo cognoscitivo, social y emocional que se presentan en la primera infancia y que marcarán toda la trayectoria de vida, es decir, a partir de estas investigaciones se reconoce que niñas y niños desde sus primeros años son potenciales agentes de cambio social.

Así también, la evidencia que procede de diversas áreas de conocimiento, muestra que las estrategias destinadas al cuidado contribuyen a garantizar derechos fundamentales de la niñez, entre los que se destacan el derecho a la salud, la educación, la protección, la alimentación y la nutrición, lo que resulta en beneficios económicos y sociales para las mujeres, comunidad y gobierno en su conjunto.

La dimensión del DIT también me permite entender qué papel juega o debería jugar la evidencia en la toma de decisiones de política, si bien los preceptos que aquí se muestran son fundamentales para justificar cualquier intervención a favor de las/os más pequeños, esto no necesariamente se traduce en políticas efectivas de cuidado infantil, al menos no en el caso de México.

Sobre el particular, Sotomayor (2020) señala que, “en nuestro país la evidencia científica referida parece no guiar las decisiones y las políticas al respecto, se invierte poco en este grupo de edad” (p. 8). Este autor también sugiere que lo que se invierte en primera infancia en México es insuficiente, según se expone en la siguiente cita:

> Los gobiernos aún no ven las asignaciones presupuestarias en materia de primera infancia como una verdadera inversión, las administraciones van y vienen sin que la inversión haya crecido, contrariamente, es el único grupo etario que de manera sistemática ha visto reducida la asignación de recursos presupuestales del total del Anexo 18, al pasar del 14% en 2018 a tan sólo 10% en 2020, lo cual va precisamente en sentido contrario a la evidencia científica. (Sotomayor, 2020, pp. 10-14)

Como se discutirá a lo largo de esta investigación, la evidencia sobre las bondades de una mayor inversión en la primera infancia aún no informa del todo las decisiones de política pública en México. En este sentido vale la pena cuestionarse qué tanto elementos de tipo cultural y social, tales como la creencia de que niñas y niños en primera infancia deben permanecer en sus hogares bajo el cuidado de la madre o mujeres de la familia, están jugando un papel prioritario en las decisiones de política. Por esta razón, es necesario conjugar otras perspectivas para tener una mirada más integral al problema de investigación.

1.2. Dimensión de políticas públicas

En primer lugar, hablaré del propósito de la política pública. Cejudo y Michel (2016) señalan que las políticas son "el conjunto de acciones específicas orientadas a resolver un problema público acotado, concreto" (p. 3). La política pública parte de la existencia de desigualdades o conflictos que tienen que ser regulados, en este marco de incertidumbre, la política aparece como una respuesta colectiva al desacuerdo (Vallés, 2007, pp. 18-19).

Siguiendo estas nociones, los programas de cuidado y DIT son, por tanto, acciones que buscan responder a un problema público, a una demanda o conflicto social. De acuerdo con Martínez y Soto (2012), desde la perspectiva de políticas, las intervenciones de cuidado infantil se presentan como "un conjunto de servicios otorgados a niñas y niños durante una cierta cantidad de horas al día, en un ambiente seguro, que contribuya a desarrollar sus capacidades de manera integral, actuando como complemento del ambiente familiar y del sistema educativo" (p. 9).

En este sentido, con la dimensión de política pública propiamente retomaré estudios y análisis que abordan a los cuidados y atención a la primera infancia, construidos como problemas públicos u objetos de política, con sus distintas alternativas de solución.

El análisis del problema público de cuidados en México ha sido poco explorado, sin embargo, algunos organismos internacionales como el BID, UNICEF, CEPAL han desarrollado reflexiones sobre la región latinoamericana, particularmente la CEPAL, desde la perspectiva de género, ha enfatizado en nudos estructurales de la desigualdad, centrándose en la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado (CEPAL, 2022).

De acuerdo con la CEPAL, el problema público de cuidado infantil proviene de una insuficiencia de dichos servicios, lo que produce que muchas familias recurran a "arreglos informales", es decir,

al apoyo de familiares, al servicio de trabajadoras domésticas remuneradas, y en algunos casos, a los cuidados provistos por el mercado, lo que plantea, sin duda, una necesidad y una demanda por estrategias de cuidado infantil, ya que "el acceso universal a este tipo de servicios desde temprana edad son un derecho de la niñez y un componente indispensable para la igualdad de género" (CEPAL, 2022, p. 108).

En México, además de organismos internacionales, algunas instituciones de investigación y académicas han profundizado en la problemática de cuidados a partir de la elaboración de diagnósticos situacionales. El Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en coordinación con UNICEF, presentaron el *Diagnóstico y Mapeo de Evidencia sobre el Cuidado Infantil en México*, un documento que se inscribe en la necesidad de impulsar el tema de cuidados desde una perspectiva más amplia, es decir, "desde un diagnóstico que integra las diferentes problemáticas asociadas al tema y de un mapeo de evidencia disponible sobre intervenciones de cuidado infantil" (CONEVAL y UNICEF, 2022, p. 4).

Según se expone en este trabajo, las acciones de cuidado están relacionadas al desarrollo infantil independientemente de donde sean provistas, es decir, sin importar el espacio o quienes son las personas responsables de proveer cuidados. La calidad en las interacciones, o la falta de ésta, tendrá implicaciones en el desarrollo infantil, "si dichas acciones son inadecuadas o insuficientes, ya sea en los hogares o los centros de atención (CAI), podrían derivar en un limitado desarrollo infantil temprano" (CONEVAL y UNICEF, 2022, p. 13).

Si bien es difícil establecer estándares para medir la calidad del cuidado infantil en los hogares, si se considera que el cuidado incluye "la interacción entre quien cuida a niñas/os, entonces leer, jugar, contar cuentos, llevar al parque, contar objetos, entre otras, son actividades de cuidado", a partir de esto, es posible identificar indicadores de medición tanto en hogares como en CAI. Para ambas formas de cuidado, como se dijo, la calidad es fundamental (CONEVAL y UNICEF, 2022, pp. 14-15).

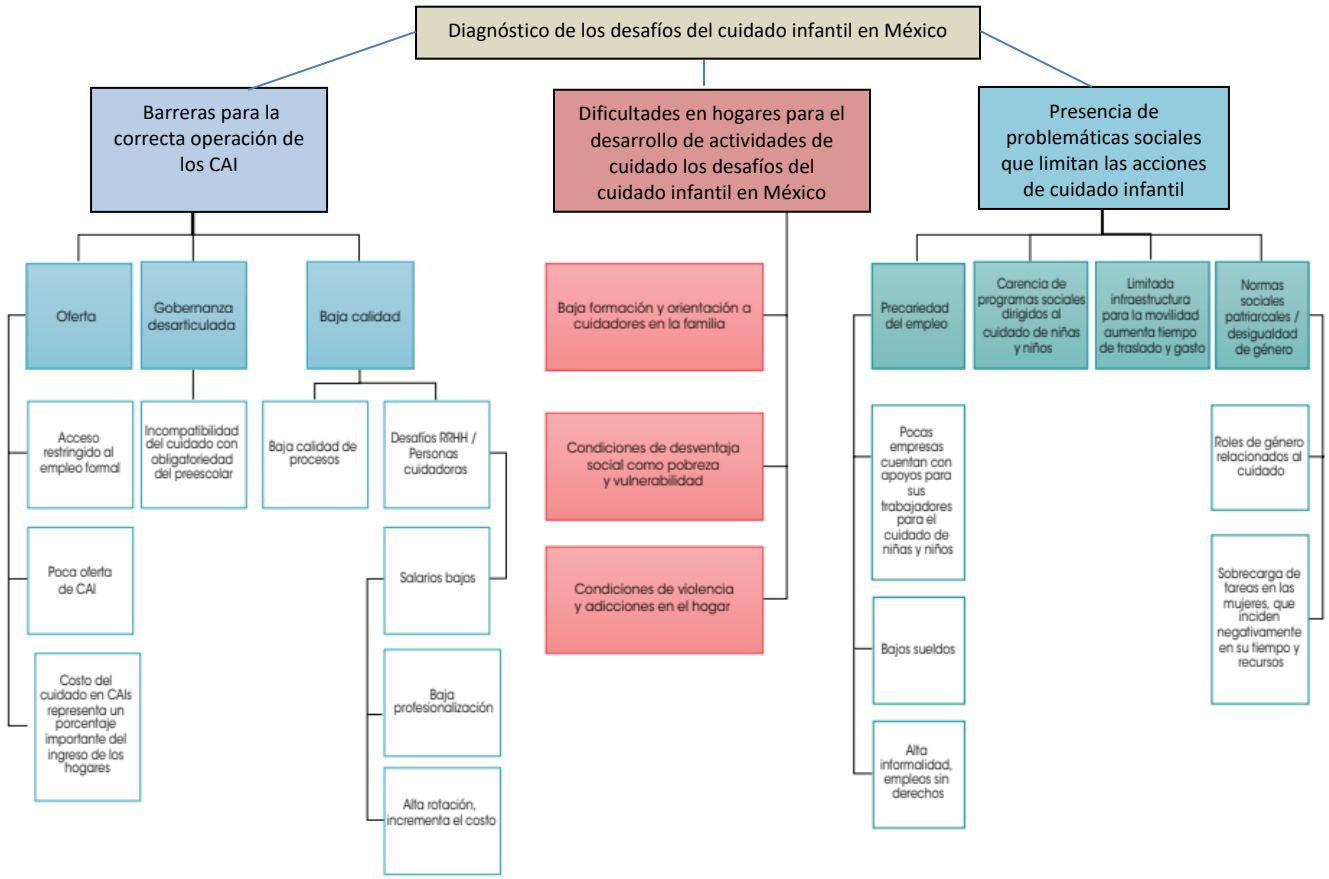
Además de identificar ciertos indicadores, analizar los factores asociados a las actividades que se llevan a cabo en los hogares para el cuidado de niñas/os, permite tener un panorama sobre las necesidades o problemáticas que enfrentan tanto los hogares como las instituciones públicas. En el caso de los hogares estos factores incluyen: el cuidado de niñas/os que padecen alguna discapacidad, el costo de cuidar a niñas/os, la pobreza y la calidad del cuidado infantil, la

conciliación entre la vida laboral y responsabilidades de cuidados de padres y madres, y los malos tratos o violencia a las que se encuentran expuestas niñas/os durante su cuidado.

Para el caso de las instituciones, los factores que contextualizan la provisión de los cuidados tienen que ver con: la desigualdad en el acceso a los CAI a nivel territorial, el aumento de los servicios de cuidado infantil, las condiciones y calidad de estos centros de cuidado, las características de las personas encargadas de los servicios formales de cuidado y el costo de los CAI para los hogares. Por todo lo anterior, el problema del cuidado infantil se puede abordar desde diferentes aristas que influyen en la calidad y tipo de cuidados. Para mayor detalle, a continuación el esquema 2 presenta el diagnóstico de la problemática en torno al cuidado infantil.

Esquema 2.

Diagnóstico de los desafíos del cuidado infantil en México



Nota. Tomado de CONEVAL- UNICEF. (2022). *Diagnóstico y mapeo de evidencia sobre cuidado infantil.* https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Diagnostico_mapeo_brechas_cuidado_infantil.aspx

El diagnóstico antes referido, como ya fue mencionado, se acompaña de un mapeo sobre evidencia del cuidado infantil, mismo que se definió a través de una estrategia de selección y búsqueda de estudios y evaluaciones a nivel nacional, internacional o ambas, asociados con el cuidado de niñas/o menores de 6 años, que permiten documentar los efectos de las intervenciones dirigidas al cuidado infantil -la búsqueda se realizó a través de repositorios de evidencia relacionados o documentados para el grupo etario de primera infancia-. El mapeo de evidencia es importante para identificar si dichas acciones están combatiendo los factores asociados a la problemática.

Del mismo modo, el mapa de brechas de evidencia constituye una herramienta de consulta sobre lo que se ha documentado en estudios rigurosos de acciones de políticas que atienden el problema de cuidados, así como la efectividad de dichas intervenciones en diferentes contextos. A través de este mapa se identificaron 128 estudios o evaluaciones que cumplieron con criterios de inclusión, de estos, 121 son evaluaciones de impacto (CONEVAL y UNICEF, 2022, p. 48). Respecto al tipo de intervenciones analizadas, en su mayoría se refieren a programas de capacitación a cuidadores (31.8%) y a la educación sobre prácticas alimentarias, higiene y prevención de enfermedades (23.3%), mientras que las intervenciones relacionas con servicios de guardería o subsidios se encontraron en una menor proporción, lo que confirma el hecho de que este tipo de programas han sido poco explorados (p.48).

El análisis de efectividad de las intervenciones analizadas en el mapa de evidencias mostró lo siguiente:

> En 75.8% (97 estudios y/o evaluaciones) se encontraron efectos positivos en la población atendida; en 9.4% (12 estudios y/o evaluaciones) no se encontró efecto en las variables de interés; en 3.1% (4 estudios y/o evaluaciones) los efectos no son concluyentes o se encontraban inconclusos al momento de realizar el mapeo; en 2.3% (3 estudios y/o evaluaciones) las intervenciones resultaron con efectos negativos y, finalmente, en 9.4% (12 estudios y/o evaluaciones) no fue posible identificar información que permitiera clasificar el nivel de impacto. (CONEVAL y UNICEF, 2022, p. 50)

Continuando con otras instancias que también trabajan el asunto de los cuidados infantiles como problemática relevante en temas de política pública, se encuentra el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), que elaboró el *Diagnóstico sobre el problema público en materia*

de cuidados en México, que se realiza desde los siguientes enfoques: la teórica económica, el enfoque de derechos humanos y la perspectiva feminista, además de emplear diagnósticos participativos y la metodología del árbol de problemas, así como entrevistas a actoras/es clave de la política nacional, organizaciones de la sociedad civil, académicas e instituciones de gobierno interesadas en el tema de cuidados (Cejudo et al., 2017).

En dicho estudio, Cejudo et al. (2017) señalan que en México, la literatura especializada alude que la política pública de cuidado infantil aparece para cubrir una demanda de las mujeres trabajadoras de contar con servicios de cuidado diario, y en menor medida, para resolver un problema asociado a la atención inequitativa del desarrollo infantil temprano, resultado de las grandes desigualdades presentes en el país. Es importante además mencionar que las acciones que los gobiernos toman para garantizar esta atención surgen también de compromisos internacionales y de la obligatoriedad jurídica de garantizar derechos humanos.

Si bien, las intervenciones han ido evolucionando, la atención al problema se concentra más en satisfacer la necesidad de la población cuidadora que cuenta con seguridad social, y, en menor medida, a población sin afiliación a estos esquemas. Por tanto, el desarrollo infantil temprano, en la praxis, disminuye o se va precarizando.

Para muestra de lo anterior, el diagnóstico elaborado por el CIDE incluye un análisis a diferentes programas presupuestarios vigentes al 2017 que integran en sus componentes servicios de cuidado infantil (oferta pública), que en su mayoría se orientan a cubrir a la población cuidadora con esquema de seguridad social:

> 1) Servicios de guardería del IMSS, tiene el fin último de contribuir a promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, en un marco de igualdad. Su población beneficiada son las personas que ofrecen cuidados, y de manera indirecta, las niñas y niños que son cuidados; 2) Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE, busca fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida y permitir la incorporación de las madres al mercado laboral. La población beneficiaria es la cuidadora y, de manera indirecta, niñas y niños cuidados; 3) El PEI (hoy extinto), su objetivo era contribuir a dotar de esquemas de seguridad social a 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; 4) Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil de la SEP ofrece subsidios económicos a las entidades federativas para operar los Centros de Desarrollo Infantil (CENDIS), donde se brinda guarda, cuidado y atención diaria orientada a la educación temprana y el desarrollo integral de los niños y niñas. (Cejudo et al., 2017, pp. 17- 21)

Así también, el hecho de que los objetivos de estos programas se enfoquen en asumir o disminuir el tiempo que la población cuidadora debe invertir al cuidado (Cejudo et al., 2017, p. 28), permite reflexionar sobre la falta de énfasis en el desarrollo infantil y sobre la necesidad, por tanto, del reconocimiento de esta niñez como titular de derechos, además, según CLEAR-CIDE "la discusión en México sobre calidad en los servicios de cuidado infantil es inexistente, no se conoce ningún estudio que haya abordado este tema cuyas consecuencias son mayúsculas" (CLEAR-CIDE, 2012, como citado en Cejudo et al., 2017. p. 43).

Adicionalmente, el problema de cuidados no solo se trata de la calidad, sino de insuficiente cantidad y poca accesibilidad de servicios de cuidado disponibles para las personas en situación de dependencia, se encuentra estrechamente vinculado al sector salud, a temas de equidad de género, justicia social y dinámicas familiares (Cejudo et al., 2017, p. 35).

De modo tal que, la definición del problema de cuidados en México es multifactorial y depende de los diferentes contextos sociales: "es distinto en función de la composición de los hogares, sus dinámicas, sus ingresos, el acceso a la seguridad social y está determinado por factores estructurales" (Cejudo et al., 2017, pp. 42-43). Hay menos oportunidades de desarrollo y bienestar para las personas en situación de dependencia como son las infancias de hogares de menos ingresos (p. 49). En otras palabras, México cuenta con una inadecuada e insuficiente oferta de cuidado a población en condición de dependencia. Por ello, a pesar de la existencia de estrategias de cuidado, no se garantiza la accesibilidad y suficiencia de estos servicios.

Por su parte, el trabajo denominado *Diagnóstico del desarrollo infantil temprano en México* elaborado por el BID, empleó un análisis del marco normativo de programas y servicios destinados a mejorar el DIT dividido por sectores; salud, educación, centros de atención de cuidado infantil, coordinación e integración de estos servicios, así como de los costos y financiamientos.

En este trabajo se refirió que la oferta pública de cuidado infantil es un reto institucional. A pesar de la expansión de los centros públicos, la oferta de estos es aún insuficiente y la mayoría de los centros se siguen concentrando en las capitales de los estados y ciudades medias y grandes (Myers et al., 2013, p. 118). Aunado a lo anterior, la atención al DIT está muy fragmentada, sectorizada, vinculada con la seguridad social familiar y pone poco énfasis en el interés supremo de las infancias (Myers, et al., 2013).

Sobre el planteamiento del problema de cuidados y las alternativas de solución que se ofrecen, existe también una revisión de experiencias internacionales de sistemas, programas, o políticas para distinguir las diversas formas de definir el problema de cuidados, entre éstas se encuentran el *Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay (2008)* que busca atender un problema de desigualdad social y de género al asumir que el trabajo de cuidados es realizado por mujeres afectando sus oportunidades en el sector productivo y en la vida social (Cejudo et al., 2017, p. 9). Otro ejemplo de experiencia internacional es el de la *Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica (2014)* que reconoce un problema de fragmentación e insuficiencia de cuidados prestados por instituciones públicas y privadas en el desarrollo de la primera infancia y la dificultad de acceso a estos servicios por familias vulnerables, muy similar al problema identificado en México (Cejudo et al., 2017, pp. 11-12).

Una experiencia más es la de los *Círculos Infantiles en Cuba (1961*) que es referente en el seguimiento a la atención de niñas y niños desde etapas tempranas. Esta política aborda la problemática desde los obstáculos que las mujeres enfrentan para participar en el mercado laboral. Finalmente, el caso de Ecuador, que ha generado estrategias en el reconocimiento del trabajo no remunerado de cuidados, *Plan Nacional del Buen Vivir (2008),* en donde cada intervención tiene un modo distinto de conceptualizar el problema, sin embargo está asociado al bienestar social, equidad de género e inserción laboral (Cejudo et al., 2017, pp. 12-15).

1.2.1. Reflexiones finales de la dimensión de políticas públicas

En el análisis de esta perspectiva he considerado trabajos que abordan la discusión de los cuidados como objeto de políticas públicas, la construcción misma del problema público, su oferta de solución, los retos y desafíos de dicha problemática, esto último relacionado con la desigualdad social, de género, barreras estructurales y culturales. En su mayoría, los trabajos emplean la revisión documental, trabajo de gabinete y de campo.

Desde esta perspectiva se pone de manifiesto la necesidad de mirar las relaciones causales para el análisis del problema público de cuidados, que sin duda, se trata de un problema complejo[8], cuya atención requiere considerar diversos sectores y enfoques.

Así también, se devela la importancia de retomar las experiencias internacionales que han implementado políticas públicas de cuidado, algunas más ambiciosas que otras, para tratar el problema, pero que finalmente permiten hacer un comparativo sobre la forma en la que se define y se resuelve el problema público en materia de cuidados.

1.3. Perspectiva feminista

La perspectiva feminista reviste una gran importancia frente a los desafíos de sociedades latinoamericanas en torno al tema de cuidados (Espino, 2023), especialmente por realizar una crítica a la organización social del cuidado que persiste en estas sociedades, por plantear la necesidad de una nueva distribución de las tareas de cuidado históricamente desempeñadas por las mujeres, y por la necesidad de replantearnos la propia sostenibilidad de la vida, esto último significa enfocarse en la reproducción de la vida y no en la reproducción del capital (Rodríguez y Enríquez, 2015, como citado en Batthyány, 2020).

La perspectiva feminista aborda aproximaciones teóricas desde la economía feminista, los ecofeminismos, el feminismo de la diferencia, el feminismo liberal, el feminismo socialista y marxista, entre otros, que producen una base teórica y conceptual respecto a la organización social del cuidado y los modelos tradicionales de las actividades de producción y reproducción.

Particularmente, la crítica feminista ha hecho importantes contribuciones teóricas y conceptuales sobre la construcción social en la identidad femenina. Desde el feminismo liberal, por ejemplo, se argumenta que la concepción de la mujer como la proveedora de cuidados por naturaleza es un constructo social (Ridgeway, 2011; Chick et al., 2002; Bender, 1989; Eccles, 1987), por lo tanto:

[8] En los últimos años el concepto *wicked problems* ha sido identificado por diversos autores para representar a los problemas de políticas públicas que suelen considerarse complejos o "retorcidos". Así mismo, se han identificado una seria de atributos para referirse a los *wicked problems* o problemas complejos, entre estos se encuentran los siguientes: 1) tienen complejas relaciones de causa y efecto, lo que vuelve difícil modelizarlos y anticiparlos; 2) presentan altos niveles de complejidad e incertidumbre, y el conocimiento sobre ellos es incompleto o incluso inconsistente; 3) combinan varios subconjuntos conectados de problemas superpuestos, que cruzan diferentes áreas de las políticas públicas y distintos niveles de gobierno; 4) involucran a una gran cantidad de actores interesados, generalmente con intereses contrapuestos; y, 5) los intentos de resolución suelen tener impactos en otras áreas de políticas y, por lo tanto, es difícil resolverlos "de una vez y para siempre" (Weber y Khademian, 2008, como citado en Mosqueira y Alessandro, 2023, p.10)

> Se rechaza la idea de que las mujeres asumen las tareas del cuidado porque están hechas para ello y, en su lugar, el que las mujeres asuman estas labores es producto de la ideología social dominante bajo la cual los hombres pertenecen a la esfera de lo público y las mujeres al ámbito privado; al poco valor que se le da al trabajo doméstico, así como a la falta de medidas gubernamentales y corporativas para contribuir al cuidado de las personas en situación de dependencia. (Ridgeway, 2011, como citado en Cejudo et al., 2017, p.7)

Por su parte, el feminismo socialista rechaza la idea de que las mujeres son, por naturaleza, más aptas para realizar labores de cuidado que los hombres. Por ello, asume que esta diferencia proviene de la división del trabajo en el sistema capitalista:

> Se considera que a las mujeres se les ha asignado la responsabilidad de realizar el trabajo doméstico no remunerado en general, y la provisión de cuidados en particular, no por su capacidad natural de conectarse emocionalmente con otras personas, sino como producto de la relación dialéctica entre el capitalismo y el patriarcado que resultan en patrones de segregación ocupacional y discriminación salarial en la fuerza de trabajo. (Palo Stoller, 1993; Graham 1983, como citado en Cejudo et al., 2017, p. 7)

El trabajo de cuidados ha ido adquiriendo relevancia en el pensamiento feminista. Los debates sobre el trabajo doméstico y de cuidados surgen durante las décadas de los 70 y 80`s por corrientes feministas en el campo de las ciencias sociales, incorporándose posteriormente a la academia, aunque con resistencia a aceptarlo como objeto de estudio (Carrasco et al., 2011, p. 29).

De acuerdo con Batthyány (2021) el cuidado es uno de los conceptos más potentes y cuestionadores del siglo, es clave para el análisis de políticas sociales con perspectiva de género, es además un concepto inacabado que implica:

> La acción de ayudar a un niño, niña, persona dependiente en el desarrollo y el bienestar de su vida cotidiana. Implica hacerse cargo del cuidado material. Es un trabajo, pero también representa un cuidado económico, que, a la vez, tiene un costo en ese sentido. Abarca, además, un cuidado psicológico que acarrea vínculos afectivos, emotivos y sentimentales. (Batthyány, 2021, p. 55)

En el recorrido latinoamericano, “el abordaje de los cuidados comenzó entendiéndose como uno de los distintos tipos de trabajos no remunerados” (Batthyány, 2020, p. 14), esto debido a que el cuidado tienen sus similitudes con el trabajo doméstico, y con su asociación con habilidades femeninas. Posteriormente se realizó una diferenciación entre el cuidado y el trabajo doméstico, momento clave para que los cuidados adquirieran protagonismo en la región (p. 14).

En este punto, el pensamiento feminista comenzó la discusión tanto teórica como metodológica a partir de ciertas miradas analíticas en torno al tema de cuidados. La producción de conocimiento de economistas feministas, sociólogas, psicólogas sociales, antropólogas han remarcado el trabajo de cuidados con la intención de colocar el foco en la desigualdad de género (Batthyány, 2020). Ante ello, proponen nuevas formas de organización y de relación social para revertir imaginarios dominantes que permitan una efectiva transformación social.

En tanto, los estudios de género analizan los cuidados a partir de una crítica a la división sexual del trabajo, a los estados de bienestar contemporáneos y pone de manifiesto la contribución de las mujeres a la reproducción y sostenibilidad de la vida (Batthyány, 2021).

Karina Batthyány muestra una clasificación de miradas analíticas predominantes en la región latinoamericana sobre el estudio de los cuidados, además de realizar un rastreo sobre la conceptualización de los cuidados, la división sexual de trabajo y la división social del trabajo. Este estudio se basa en investigaciones empíricas y reflexión teórica.

Las cuatro miradas analíticas en la región a las que hace referencia el trabajo antes mencionado son las siguientes: la economía feminista, el debate del cuidado como componente del bienestar social, el énfasis del cuidado como derecho universal, y la ética del cuidado (Batthyány, 2020), perspectivas que se revisan con más detalle en las siguientes páginas.

1.3.1. Economía feminista

Una mirada analítica proviene de la economía feminista que se presenta como paradigma transformador, sitúa el trabajo de cuidados como aspecto determinante de la reproducción social[9] (Carrasco et al., 2011, p. 30).

[9] Concepto surgido con especial fuerza en el feminismo italiano. El sistema de reproducción social incluiría la estructura familiar, la estructura del trabajo asalariado y no asalariado, el papel del Estado en la reproducción de la población y de la fuerza de trabajo y las organizaciones sociales y políticas relacionadas con los distintos trabajos. Se

La economía feminista comenzó a marcar el debate teórico y conceptual específicamente del trabajo doméstico y de cuidados. Himmelweit (1995) y Folbre (1995), pioneras en el tema, publicaron sobre el análisis de los cuidados y su conceptualización, abordando además connotaciones subjetivas y emocionales que diferencian el trabajo de cuidado del trabajo medido y pagado por economistas. En sus análisis, Folbre (1995) critica las causas de la subvaloración del cuidado sencillamente por ser un trabajo asignado a las mujeres, lo que está más relacionado con el sistema patriarcal capitalista, que en general devalúa el ser mujer y por lo tanto las actividades que asuman. Folbre permitió indagar sobre la valoración del cuidado y la posibilidad de políticas públicas destinadas a servicios de cuidado no mercantiles, discusión vigente hasta la fecha (Carrasco et al., 2011, p. 38).

Desde la visión de la economía feminista, el cuidado es concebido como "un tratamiento que busca visibilizar, dar cuenta de la contribución de las mujeres a una economía alternativa que no sólo mide el trabajo remunerado, sino también el no remunerado" (Batthyány, 2020, p. 15).

En tal sentido, los cuidados están vinculados de manera directa con la producción capitalista porque forman parte de las actividades para la producción y reproducción de la fuerza de trabajo; la economía feminista ha insistido en hablar de esas interacciones que la economía y política tradicional han negado, como también han negado los beneficios que obtiene el sistema de estas interacciones (Espino, 2023, p. 5).

Al respecto, las feministas marxistas, señalaron que el aporte de las mujeres únicamente beneficia al capitalismo, donde los varones proletarios obtienen ganancias, dando cuenta del patriarcado capitalista como sistema de opresión de los varones sobre las mujeres (De Miguel, 2005; Hartman, 1979; Batthyány, 2020).

En concordancia, Carrasco et al. (2011) describen que el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo definió la posición de las personas en el mercado laboral (los varones), mientras que el proceso de reproducción de la población, definió la posición de las mujeres como encargadas del trabajo doméstico, que incluiría la producción de bienes materiales para el mantenimiento físico de las personas que constituyen la fuerza de trabajo y el cuidado directo de niñas, niños, además de la gestión de afectos y relaciones sociales, es decir, el trabajo de cuidados (p. 32).

entendería como un completo proceso de tareas y trabajos cuyo objetivo sería la reproducción de la población y de las relaciones sociales, en particular, la reproducción de la fuerza de trabajo.

De tal forma que la economía feminista adopta el debate sobre el trabajo de reproducción, el trabajo doméstico y el aporte de mujeres a la economía, a la acumulación capitalista como a la reproducción de la vida cotidiana en el hogar, a través de una de sus principales contribuciones, *la economía del cuidado* (Batthyány, 2020, p. 17).

La economía del cuidado, por tanto, tiene su origen en corrientes de la economía feminista, "es un concepto que visibiliza el rol que el trabajo de cuidado cumple en las sociedades capitalistas, así como su peso en la vida de las mujeres" (Batthyány, 2021, p. 57). La economía del cuidado se enfoca en las desigualdades de género, por lo que propone teorías sobre "los mecanismos desiguales de reproducción de la vida cotidiana y el vínculo entre el sistema económico de generación de riqueza o de producción" (p. 57).

A pesar de que esta discusión continúa, la economía del cuidado, cuestiona cómo al cuidar se genera bienestar que debe ser reconocido y valorado desde el punto de vista económico (Batthyány, 2020, p. 17). Así, a partir de esta mirada feminista, se han realizado importantes avances en el análisis del conjunto de actividades socialmente útiles que no son monetariamente remuneradas, pero que también incluye bienes y servicios necesarios para la reproducción social y cotidiana de mujeres, varones y miembros del hogar (Pautassi, 2007, p. 10).

Las bases de la economía del cuidado han permitido innumerables trabajos de investigación como los empíricos, cuantificaciones del tiempo de cuidado a través de metodologías del uso del tiempo, diagnósticos sobre oferta y demanda de cuidados, elaboraciones de cuentas satélites de cuidados para identificar el porcentaje de producto interno generados por horas de cuidado no remunerado, entre otros.

Es importante señalar que organismos internacionales como CEPAL, han impulsado la propuesta conceptual, metodológica y crítica de los cuidados desde la economía feminista y economía del cuidado (Batthyány, 2020, p. 17).

1.3.2. Cuidado como componente del bienestar

Una segunda mirada analítica coloca a los cuidados como un componente del bienestar puesto que centra su foco en entender su lugar en los regímenes de bienestar (Batthyány, 2020). Sociólogas feministas europeas aportaron al tema de cuidados como una pieza central de la política social, esta mirada fue originalmente introducida por Esping-Andersen (1990).

Para Esping-Andersen, el problema radica en la forma en que los derechos de ciudadanía social se aseguran de modo independiente del vínculo ciudadano con el mercado, en respuesta, las investigadoras feministas desarrollaron una base teórica para caracterizar el aporte de las familias al bienestar y saber de qué forma los derechos de ciudadanía pueden garantizarse sin depender de las familia, para, así, proteger a las mujeres (Batthyány, 2021, p. 79).

Thomas (1993) refería dos abordajes relacionados con el cuidado, por un lado, los estudios sobre el trabajo no remunerado que realizan las mujeres, y por otro lado, las acepciones sobre la identidad femenina. En el primer punto, se muestra la importancia de los cuidados en las políticas de protección social que configuraron el Estado de Bienestar, es decir, los servicios de cuidado serían una preocupación fundamental de las políticas del Bienestar en Europa (Carrasco et al., 2011, p. 39).

En lo que respecta al segundo punto, las significaciones de la identidad femenina se enfocan en plantear a los cuidados y su relación con la maternidad, los sentimientos y emociones que se creen característicos de la identidad femenina; estudios cercanos a las neurociencias, psicoanálisis, estudios antropológicos y sociales analizan el tema.

En el mundo occidental "los cuidados irrumpieron como aspecto fundamental del sistema de bienestar con la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y el reconocimiento de sus derechos ciudadanos" (Batthyány, 2021, p. 69). Esta participación más generalizada de las mujeres en el mercado laboral alteró en parte la organización de las comunidades y el reto de los Estados de bienestar recayó en distribuir adecuadamente esas responsabilidad, sin embargo en el caso de los cuidados, la organización fue inequitativa y desigual afectando a las mujeres.

La principal crítica feminista a las tipologías de regímenes de bienestar consideraba que, "no se otorgaba a las familias y a las mujeres la relevancia que tienen como proveedoras de bienestar, ni se reconocían las desigualdades de género internas en las familias" (Batthyány, 2020, p. 20). Por el contrario, "el modelo de políticas sociales desarrolladas por los Estados de Bienestar en la región suponía varones proveedores y mujeres amas de casa, en las cuales la atención de los niños y niñas era sostenida por el trabajo doméstico femenino" (Pautassi, 2007, p. 11).

En esta organización, el vínculo naturalizado entre familia y cuidados representa dificultades para que estos últimos puedan ser asumidos como un derecho a ser garantizado por el Estado, por ello

desde la perspectiva de género, el cuidado es un derecho que provoca más resistencia a la desfamiliarización y desfeminización (Torns, 2015, como citado en Batthyány, 2020, p. 20).

Para el caso latinoamericano, la división clásica promovida por los Estados de Bienestar, la triada Estado-mercado-familias, se ha reducido a una participación casi exclusiva de las familias, y dentro de éstas, a las mujeres, quedando supeditado el mercado a la disponibilidad de ingresos y el Estado sujeto a disponibilidad de la oferta de cuidado que tenga, la cual es prácticamente nula" (Pautassi, 2007, p. 13).

Al respecto, Daly y Lewis plantean que:

> El cuidado es un componente del bienestar clave para entender los actuales Estados de Bienestar. Justamente por la resistencia que los Estados presentan por integrar los cuidados como componente de bienestar y por lo tanto como derecho a asegurar, es que el cuidado se visualiza desde los feminismos como una categoría central para el análisis de la distribución del bienestar actual. (Daly y Lewis, 2020, como citado en Batthyány, 2020, p. 20)

Con todo, los escasos desarrollos de regímenes de bienestar en la región latinoamericana, las grandes desigualdades económicas, la persistente división sexual del trabajo y la naturalización de las mujeres como cuidadoras, son muestra de una organización social del cuidado desigual, donde las responsabilidades de éste recaen en hogares y mujeres (Batthyány, 2020).

En este punto, el papel que juega el Estado en la garantía de los cuidados como derecho universal resulta clave. El Estado provee cuidados de manera cualitativamente diferente, además de los servicios que pueda brindar, es el principal encargado de la asignación de responsabilidades que deben asumir los agentes proveedores de cuidados (familias, comunidad, mercado, sector público y social) (Batthyány, 2020, p.21).

1.3.3. El cuidado como derecho universal

El cuidado como un derecho constituye otra mirada analítica desde la perspectiva feminista; el debate busca incorporar en una lógica de derechos, la complejidad del cuidado (Pautassi, 2007). Esta perspectiva ha sido más elaborada desde la sociología, el derecho, las políticas públicas, y algunas de sus referentes son Laura Pautassi, Natalia Garaldhi y Sonia Montaño.

En esta línea, la crítica feminista se aboca a la familiarización de los cuidados, ya que el Estado y su régimen de gobierno no garantizan el cuidado como un derecho universal, y restringe su capacidad de acción únicamente para brindar apoyo a través de la política laboral.

Específicamente, considerando tanto a la persona receptora, como a la proveedora de cuidado, sin ser exhaustivos, el cuidado como un derecho es:

> Parte del conjunto de los derechos universales de derechos humanos consagrados en los diversos instrumentos internacionales, a pesar de no estar explícitamente nominado como tal. Este derecho debe estar desvinculado de la relación asalariada formal y las consiguientes medidas de conciliación trabajo-familia cuando existen; o del estado de necesidad (por condición de vulnerabilidad socioeconómica, de género, étnica, etc.) para situarse como un derecho humano individual, universal e inalienable de cada persona. (Pautassi y Royo, p. 36)

En tal sentido, bajo un enfoque de derechos, los cuidados no tendrían que ser definidos por la lógica del mercado, por la disponibilidad de ingresos, por contar con una familia que realice estas labores, o por un derecho relacionado con un status de trabajador asalariado, sino como un derecho ligado a la ciudadanía social (Batthyány, 2020).

El derecho a proveer cuidados y recibirlos es universal y no puede ni debe recibir otro tratamiento, este derecho "está incorporado en función de lo normado en cada uno de los derechos, que van desde una alimentación de calidad, hasta sistemas de seguridad social que incluyan a toda la población y no solamente a personas asalariadas" (Pautassi, 2007, p. 40).

Siguiendo a Cejudo et al. (2017), una política, programa o intervención de cuidados "debe garantizar el derecho de las personas que requieren cuidados, pero también garantizar los de aquellos que los prestan, que son predominantemente mujeres" (p. 35).

Pautassi (2007) señala que garantizar el derecho al cuidado, en tanto derecho universal, "amplía la esfera de exigibilidad de cada persona hacia los ámbitos estatales y privados, y posibilita un cambio en la dinámica del cuidado" (p. 19). En tal caso, los cuidados de buena calidad deberían ser garantizados por los sujetos obligados a proveer cuidados, es decir, hombres, mujeres, comunidad, Estado. Este último también debe proveer las condiciones para que se otorguen dichos cuidados,

así como a imponer a terceros y particulares las obligaciones de proveer cuidados sin distinción de género (p. 19).

Para el caso latinoamericano, considerar a los cuidados como un derecho significaría considerar a las/los ciudadanos como titulares del derecho al cuidado y no simplemente como beneficiarios de programas de cuidado. Sin embargo, la crítica feminista ha mostrado una ceguera de género en las políticas públicas en la región, y en la situación de discriminación a la que se ven expuestas las mujeres en el ámbito doméstico y en el mercado productivo (Pautassi, 2007, p. 32).

Pautassi (2007) refiere que, "los programas y políticas ciegas al género, que se implementaron en América Latina desde principios de los años ochenta hasta la actualidad, en su diseño y formulación, no cuestionan la división sexual del trabajo" (p. 32). Y en lo que concierne a las relaciones de cuidado "se ha perpetrado y reproducido la desigualdad en el ámbito doméstico, a pesar del reconocimiento de la igualdad formal entre varones y mujeres en otros planos" (p. 6).

Lo cierto es que la desigualdad estructural termina en una "carga desproporcionada que recae en las mujeres, y esto no es solo un problema de inequidad, sino de derechos al cuidado no garantizados por el Estado, que tiene repercusiones individuales y sociales negativas" (Cejudo et al., 2017, p. 8).

En América Latina y particularmente en México, no existen políticas públicas ni regímenes de cuidado consolidados, existen quizás estrategias desarticuladas, incipientes, y segmentadas en su acceso (Batthyány, 2020, p. 21). Al respecto, Faur menciona que "las políticas de cuidados no son universales y más bien existe un paquete de políticas de transferencias de dinero que reproduce la división sexual del trabajo o inequidades de género (Faur, 2014, como citado en Batthyány, 2020, p. 21).

Así mismo, en México algunas políticas de seguridad social son limitadas, sobre todo las que se dirigen a los padres. Cejudo et al., precisan al respecto:

> Las políticas laborales favorecen que sean las mujeres quienes se ausenten para prestar labores de cuidado, incluso si una mujer mantiene su participación en el mercado laboral, cuando se enfrenta a una situación por la que debe cuidar a alguna persona en situación de dependencia, ella tendrá mayores facilidades para hacerlo que un hombre. (Cejudo et al., 2017, p. 46)

Dicho de otro modo, algunas políticas generan esas *facilidades* para que las madres y/o mujeres sean quienes de manera prioritaria se hagan cargo del cuidado, dando cumplimiento con el mandato social que impone esas tareas como femeninas.

El Estado en este sentido se mantiene al margen de su obligación como principal garante de proveer cuidados y condiciones para que se provean, y tampoco impulsa acciones a favor de la corresponsabilidad en la organización social del cuidado.

1.3.4. La ética del cuidado

La ética del cuidado surge en los años 80´s en un contexto europeo, con exponentes como Carol Gilligan. La propuesta de Gilligan señala una moral particular en las mujeres, un vínculo que se establece con las personas y se orienta a una lógica del cuidado, contrario a los varones que se organizan en una lógica de justicia, derechos y valores abstractos. En ese vínculo que las mujeres establecen con cada persona y que las involucra en situaciones particulares, se encuentra la ética del cuidado, la ética femenina que se instala en la psique (Gilligan, 2013).

Sin embargo, estos argumentos le han valido una fuerte crítica dentro de los propios feminismos, ya que postulan que justamente se trata de un análisis esencialista de la identidad femenina que la relaciona con instintos naturales a proveer cuidado. Pese a lo anterior, las bases teóricas y conceptuales de la ética de los cuidados han servido para plantear o replantear líneas de investigación en aspectos más emocionales, afectivos, morales y éticos de los cuidados. En América Latina estos estudios han surgido con autoras como Luz Gabriela Arango, Angelo Soares, entra otras/os (Batthyány, 2020, p. 25).

A partir de la ética de los cuidados se plantean ideas reelaboradas como la de una ética de alcance universal y no particular de las mujeres. Sobre esto, Tronto (1993, 2011, 2013) señala que dar y recibir cuidados debe tener un componente universal de las relaciones humanas y no específico de las mujeres. Por su parte, Molinier y Arango (2011) hablan de la centralidad de los elementos afectivos en la definición del cuidado, incluso en las relaciones remuneradas del cuidado debe existir un aspecto moral. Finalmente, Soares plantea tres aspectos o dimensiones para que se presenten los cuidados: la dimensión sexual o corporal, la dimensión relacional y la dimensión emocional, todas éstas involucran actitudes, comportamientos, contacto y emociones

interpersonales que se incluyen en el cuidado (Soares, 2012, como citado en Batthyány, 2020, p. 26).

Finalmente, considero pertinente retomar a los *ecofeminismos* por sus importantes aportaciones en un plano de corresponsabilidad ética y moral para el desarrollo de los cuidados. Los ecofeminismos son aproximaciones desde la perspectiva feminista ante la crisis de cuidados; este movimiento nace en la década de los 70´s en Francia y conecta al ecologismo con el feminismo. Empieza a cuestionar el mecanismo patriarcal que relaciona a las mujeres con la naturaleza y, por ende, la feminización de la naturaleza.

Algunas referentes que comienzan el trabajo ecofeminista son Simone de Beauvoir y la antropóloga Sherry Ortner, quienes desprenden ciertas claves de los imaginarios y comportamientos en los que se encuentran sumergidas las mujeres. El termino fue acuñado por Françoise d'Eaubonne en 1974, una pensadora libertaria que reflexiona sobre el momento en que la fertilidad y fecundidad se convierten en capacidades manejadas por los hombres a partir de la desaparición de los clanes y que es cuando surgen las sociedades patriarcales que han conducido a la superpoblación, contaminación y agotamiento de recursos (Díaz, 2019, p. 8).

Ante una crisis multidimensional, los ecofeminismos apuestan por poner a los cuidados en el centro de la vida. La transformación implica que todas las personas desarrollen el cuidado a lo vulnerable, a otros seres vivos y a los ecosistemas como un primer paso hacia sociedades anti patriarcales y anticapitalistas. En tal sentido, se rechaza el lado natural de las mujeres, y se advierte que el trabajo de cuidados que desempeñan las mujeres no son expresiones de su propia naturaleza: “las mujeres no son más naturales que los varones, sino que se les han asignado tareas históricamente” (Díaz, 2019, p. 16), por tanto, esa actitud empática que han desarrollo es resultado de una asignación de funciones y no corresponde a la naturaleza de ningún género.

En esta concepción, se asume una ética de las mujeres en el cuidado de las otras personas y de los ecosistemas, sin caer en esencialismos, se alude a las formas morales en que las mujeres han aprendido a relacionarse entre sí y con el medio ambiente, a través de la imposición de ciertos roles y tareas.

1.3.5. Reflexiones finales de la perspectiva feminista

Por todo lo expuesto con antelación es posible concluir que, los cuidados son vitales para un sistema económico y social, sin embargo, como una tarea privativa de las mujeres, oprimen, limitan, restringen en la capacidad de decisión, de acción, del uso del tiempo, del ejercicio pleno de derechos humanos. Gracias a la crítica feminista se ha hecho visible esta opresión que se convierte en norma social y determina los espacios, las conductas, las maneras de vivir y los roles.

Marcela Lagarde lo expone claramente: "la mirada a través de la perspectiva de género feminista incluye el propósito de revolucionar el orden de poderes entre los géneros y con ello la vida cotidiana, las relaciones, los roles y los estatutos de mujeres y hombres" (Lagarde, 1996, p. 6). Por ello, el pensamiento feminista busca una verdadera transformación social, más que la mera generación de conocimiento.

En esta línea, los estudios de género han mostrado una trayectoria en la conceptualización de los cuidados y en su problematización a partir del concepto central *división sexual del trabajo*. De manera particular, este debate aporta gran valor a la presente investigación, ya que permite reflexionar sobre la forma en que el Estado y los regímenes de gobierno latinoamericano han conceptualizado y abordado las políticas públicas de cuidado.

Para entender los espacios y roles que se han definido histórica y culturalmente entre hombres y mujeres es necesario reconocer que la división sexual del trabajo reproduce estereotipos, lo que impacta negativamente en las posibilidades laborales, económicas y de independencia personal de las mujeres (Espino, 2023, p. 9). Aunado a esto, la ausencia de servicios de cuidado y el que las instituciones del Estado con todos sus mecanismos de control han jugado un papel determinante en el establecimiento de la organización social, ha profundizado la desigualdad de género. Es indiscutible entonces el impacto que pueden tener estos mecanismos de control en la construcción de identidades, es decir, en la construcción de la mujer como madre y cuidadora.

Lo cierto es que las políticas de cuidado desde una perspectiva de género, brindan la oportunidad de alcanzar una igualdad social entre hombres y mujeres, esto "implica comprender que el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados no están necesariamente asociados a lo femenino" (Espino, 2023, p. 10).

1.4. Enfoque de derechos humanos

Para efecto de esta investigación, la perspectiva de derechos me acerca a las indagaciones que hablan sobre el carácter de niñas y niños como personas titulares de derechos desde su nacimiento, y de cómo las políticas de cuidado que se orientan a su atención tendrían que garantizar este enfoque en todo su proceso. Para ello, retomaré específicamente algunos estudios que abordan a los cuidados desde un enfoque de derechos.

Laura C. Pautassi es referente en el análisis de esta perspectiva, entre algunos de sus trabajos se encuentran *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos,* y *El enfoque de derechos en las políticas de infancias: indicadores para su medición,* este último, escrito en coordinación con Laura Royo. En ambos trabajos se debate sobre cómo incorporar en una lógica de derechos la complejidad del cuidado, "no solo relacionado con el estatus de trabajadoras/es asalariados o de personas beneficiarias de una política de cuidado, sino como un principio inherente a la igualdad de oportunidades, de trato y de trayectoria" (Pautassi, 2007, p. 6).

El enfoque de derechos puede entenderse como una herramienta teórico- metodológica que se alimenta de numerosas corrientes y marcos conceptuales del derecho, bajo fundamentos éticos, políticos, y para abordar problemas sociales de pobreza, discriminación, exclusión social, entre otros (Pautassi y Royo, 2012). Sus aportaciones han estado enfocadas en la producción del corpus teórico y de metodologías e instrumentos de medición del cumplimiento de obligaciones estatales en materia de derechos humanos, indicadores y otros mecanismos de seguimiento.

Entre los marcos metodológicos mayormente observados en estas indagaciones, se encuentra principalmente una revisión documental a la normatividad vigente en materia de derechos humanos.

De acuerdo con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (nd), el enfoque de derechos humanos es:

> Un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que se basa normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y está operacionalmente dirigido a promover y proteger los derechos humanos. Su objetivo es analizar las desigualdades que se encuentran en el corazón de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas

> discriminatorias y las distribuciones injustas de poder que impiden el progreso del desarrollo. (Párrafo 2)

En el enfoque basado en los derechos humanos, "los planes, políticas y procesos de desarrollo, están anclados en un sistema de derechos y obligaciones establecidas por el derecho internacional, incluidos todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales" (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, nd, párrafo 3).

Este enfoque tiene la capacidad de bridar un campo de poder para sus titulares, y por otro lado, de limitar el margen de acción de los sujetos obligados como es el Estado. En otras palabras, "explicita un reconocimiento de la relación directa entre el derecho, el empoderamiento de sus titulares, la obligación correlativa y la garantía, como una forma de establecer equilibrios en situaciones desiguales" (Pautassi, 2007, p. 18).

Un atributo esencial de este enfoque busca superar la lógica de las políticas sociales como oferta de servicios y beneficios de tipo asistencial, donde las personas dejen de ser meras beneficiarias para otorgarles valor como personas titulares plenas de derechos. En consecuencia, incluir esta perspectiva en las decisiones de política pública, implica no solo revisar su orientación hacia la promoción y protección de derechos humanos en igualdad de condiciones, sino también prever mecanismos de evaluación y fiscalización (Pautassi, 2007).

Ahora bien, teniendo en cuenta que niñas/os necesitan políticas que garanticen sus derechos, organismos internacionales como CEPAL, UNICEF, BID, entre otros, implementan estrategias de cooperación al desarrollo, recomendaciones de políticas y asistencia técnica para promover los derechos humanos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales en la materia. Así mismo, desarrollan estrategias de medición para garantizar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), e indicadores para medir la efectividad de los derechos de la infancia (Pautassi y Royo, 2012).

Además de estos organismos internacionales, en las últimas décadas es posible encontrar una amplia investigación desde el sector académico, organizaciones sociales, gobiernos, *policy makers,* en materia de protección a los derechos de infancias y adolescencias. Pese a ello, y no obstante, que la Convención sobre los Derechos de la Niñez es uno de los instrumentos más suscritos a nivel global, que considera obligaciones jurídicas y éticas, existe cierta resistencia a transversalizar este

enfoque en las políticas públicas, y a reconocer efectivamente a las infancias como personas sujetas de derechos.

1.4.1. Perspectiva histórica del enfoque de derechos de la niñez

En una trayectoria histórica, la literatura especializada ha documentado el abordaje de la niñez y sus derechos a partir de una noción de la infancia como un concepto en movimiento, que varía a lo largo de la historia y entre culturas (López, 2019, segundos 25- 40). Sin embargo, hay que notar que han existido ciertos hitos en el proceso de visibilización de las infancias, particularmente para su reconocimiento como sujetos/as de derechos.

La historia de las infancias refiere que antes de que niñas y niños pudieran ser reconocidos como personas en desarrollo, hubo momentos de amplia negligencia e incluso violencia en contra de este grupo de población; de hecho no había una conexión afectiva de las familias para con niñas/os por los altos índices de mortalidad infantil: 7 de cada 10 niñas/os perecían antes de llegar a los 3 años. Así mismo, las infancias eran sometidas a largas jornadas laborales bajo condiciones insalubres e inadecuadas para su edad.

DeMause (1974) reseñó algunas prácticas que trasgredían seriamente los derechos de la primera infancia en la antigüedad, e incluso su integridad física, tales como el abandono, la venta de niñas/os y los infanticidios. Era usual que las/os más pequeños permanecieran siete años fuera del seno familiar, por lo que el tiempo de crianza era inexistente, se les entregaba al ama de cría (nodriza) quien era encargada de la lactancia. Una práctica común, era atar a niñas/os a una silla para impedir su arrastre por el suelo para evitar que parecieran animales, por lo tanto, se les impedía gatear y desarrollar su motricidad sanamente; fue por filantropía que se comenzó a modificar esa situación. Posteriormente, acuerdos e instrumentos internacionales dieron marco a la protección de derechos de infancias y adolescencias (López, 2019).

Particularmente durante las primeras décadas del siglo XX se incorporaron los derechos de la niñez en el discurso internacional, hecho que definitivamente sentó las bases para la conformación de todo un andamiaje jurídico en donde los asuntos de niñas/os dejaban de considerarse del ámbito meramente familiar o privado, y pasaban a manos del Estado como garante de su protección, es decir, el bienestar infantil pasó de las manos exclusivas de las familias, a ser considerado parte de las políticas de Estado (López, 2019, minuto 4.08).

Al respecto López (2019) menciona que:

> A partir de las décadas de los 40 y 50´s la participación del Estado debía ser cada vez más activa en temas como la educación, salud y la crianza de niñas y niños, como una propuesta para mejorar el bienestar nacional a través del desarrollo de sus futuras/os ciudadanos. (Minuto 4.15)

Después de la segunda guerra mundial comenzó esta nueva visión de considerar los derechos humanos de las infancias; este nuevo enfoque de derechos reconoce que niñas/os son personas en proceso de desarrollo, por lo que tienen los mismos derechos que las personas adultas, más otros específicos derivados de su condición y grupo etario (Bojórquez et al., 2018, p. 17).

El nuevo paradigma ha implicado replantear la relación entre el mundo adulto y el de infantes, estos últimos, en su carácter de personas titulares de derechos, cuyo impacto se ha visto reflejado en el ámbito jurídico, social, cultural y en el de las decisiones públicas.

El tránsito de un enfoque tutelar a uno de derechos se desprende principalmente de la obligación al cumplimiento inmediato de compromisos asumidos en pactos y tratados internacionales, que vinculan a los Estados a garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA) en igualdad de condiciones. Entre los principales instrumentos internacionales en la materia se encuentra la Convención sobre los Derechos de la Niñez (CDN) ratificada por el Estado Mexicano en el año de 1990, cuyos estándares internacionales se han armonizado en la legislación nacional.

Pautassi y Royo refieren sobre este instrumento particular y su relevancia en la protección de la niñez:

> La entrada en vigor de la CDN en 1990 rompe con un modelo de corte tutelar o asistencialista que contemplaba a niñas/os como objetos que merecían protección. El nuevo paradigma reconoce a niñas, niños y adolescentes como legítimos titulares sujetos de derecho, lo que conlleva numerosas obligaciones para los Estados. (Pautassi y Royo, 2012, p. 21)

Con todo, la historia de la niñez refleja múltiples formas de discriminación, desde no nombrarles, hasta privarles de sus derechos por razones de género, generacionales, de raza, condición económica, entre otras. Su relación con el mundo adulto ha estado marcada por un alto grado de

dominación, producto de la imposición del poder adulto y del orden patriarcal. Por lo tanto, se asume que, en la construcción de subjetividades en estas infancias, lo central es el poder que se ejerce sobre ellas.

1.4.2. Marco jurídico y enfoque de derechos

A través de estos instrumentos internacionales y marco jurídico, los Estados han ido adoptando legislación para garantizar derechos a las infancias. A continuación señalo algunos fundamentos normativos para la protección específica de los derechos de la primera infancia.

Por ejemplo, el Comité sobre los Derechos de la niñez - órgano que supervisa la aplicación de la Convención antes referida - ha generado diversas recomendaciones y observaciones generales a los Estados partes para orientarles en el cumplimiento de sus obligaciones.

Por su relevancia en esta investigación, mencionaré a la Observación General No. 7, *de la Realización de los derechos del Niño en la Primera Infancia*, emitida en el 2005, en la que se lee: "el Comité desea impulsar el reconocimiento de que niñas/os pequeños son portadores de todos los derechos consagrados en la Convención y que la primera infancia es un período esencial para la realización de estos derechos" (Organización de las Naciones Unidas, 2005, p. 1).

Por lo anterior, esta Observación insta a los Estados partes a:

> Elaborar un programa positivo en relación con los derechos de la primera infancia. Deben abandonarse creencias tradicionales que consideran a la primera infancia principalmente un periodo de socialización de un ser humano inmaduro, en el que se le encamina hacia la condición de adulto maduro. Las/os niños más pequeños deben considerarse miembros activos de las familias, comunidades y sociedades, con sus propias inquietudes, intereses y puntos de vista. (Organización de las Naciones Unidas, 2005, p. 3)

Del mismo modo, y siguiendo el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el 2002 emitió la Opinión Consultiva 17, que establece niñas y niños poseen derechos comunes a los demás seres humanos y otros especiales, derivados de su condición, a tales derechos les corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado (CIDH, 2002).

En este tenor, Bojórquez et al. (2018) señalan que, para entender las implicaciones de este enfoque, se debe asumir que "la persona adulta es quien tiene la obligación de garantizar que toda niña, niño y adolescente tenga las condiciones adecuadas para ejercer todos sus derechos" (p. 19).

Por ende, para concretar este cambio de paradigma en la realidad, es fundamental el desarrollo de capacidades y responsabilidades de las personas adultas garantes de los derechos de la niñez, es decir, familias, funcionariado público, comunidad. Por su parte, niñas y niños son llamados a reivindicar y exigir el ejercicio de sus derechos (Bojórquez et al., 2018).

Particularmente para el caso mexicano, la armonización legislativa ha consistido en la publicación y modificación de leyes en materia de derechos humanos de NNA. Sobre el particular, en un recorrido al marco jurídico nacional, en el año 1999 se publica la reforma que permitió la adición al artículo 4º Constitucional para incluir la noción de los derechos de la niñez. Después, en abril de 2000 se aprobó la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que incluyó la armonización de algunas legislaturas locales. En el año 2011 publicaron reformas a la Constitución en materia de derechos humanos que incorporaron el interés superior de las infancias (ISN) como un alto nivel normativo a través del artículo 4° constitucional. Con esta base, en 2014 se aprobó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) y un año después, la instalación del SIPINNA como ente rector de la política pública para todas las personas entre 0 y 17 años de edad en México (Bojórquez et al., 2018, p. 62).

Es innegable que México cuenta con uno de los marcos jurídicos más sólidos en América Latina en materia de protección a los derechos de NNA. Esta base jurídica ha permitido la creación de instituciones clave para adoptar este enfoque; por ejemplo, el SIPINNA tiene entre otras muchas responsabilidades, la transversalización del enfoque de derechos en la política pública nacional.

Sin duda la creación de estos organismos en el plano institucional y normativo es de gran valor para transitar a un paradigma de derechos, sin embargo, en la praxis administrativa, el presupuesto para su correcto funcionamiento es cada vez más limitado. Particularmente, la administración federal 2018-2024 redujo la capacidad de acción política y operativa del SIPINNA, con lo que se dio un revés a los avances para superar una visión asistencialista del gobierno.

1.4.3. Enfoque tutelar v/s enfoque de derechos

La visión asistencialista es uno de los obstáculos para lograr el reconocimiento de infantes como personas sujetas de derechos, y proviene no solo del ámbito institucional, sino también del social, "la descalificación de niñas, niños dentro del enfoque tutelar fundamenta una postura asistencialista de ayuda o protección del *menor* por ser vulnerable, incapaz, inmaduro" (Bojórquez et al., 2018, p. 20). Desde esta visión se asume su falta de capacidades, por tanto el Estado y familia les considera objetos de protección y/o tutela.

Contrariamente, el enfoque de derechos implica que "su reconocimiento como personas con derechos inherentes y recursos propios se debe traducir en la obligación del mundo adulto de asumirse como garantes de protección de sus derechos generando contextos y mecanismos adecuados para el ejercicio de estos" (Bojórquez et al., 2018, p. 20). Hacer efectivos los derechos de las infancias, considera además asegurar los principios de universalidad, indivisibilidad, e interdependencia de los derechos humanos (Pautassi y Royo, 2012, p. 5).

La conveniencia de integrar este enfoque en todas las acciones públicas descansa en "el reconocimiento de niñas/os como titulares de derechos y no como beneficiarios de la benevolencia y/o caridad de las personas adultas" (Pautassi y Royo, 2012, p. 22). Es justamente esta propuesta la que define el cambio de paradigma del enfoque tutelar al enfoque de derechos. Sin embargo, en la realidad social e institucional, no se ha superado el enfoque tutelar, es decir, niñas y niños, sobre todo en sus primeros años, siguen siendo considerados objetos de protección.

Sobre el particular, Bojórquez et al. (2018) añaden que, "a pesar de las leyes y modificaciones que se han llevado a cabo para pasar del enfoque tutelar al enfoque de derechos, persisten prácticas afines al enfoque tutelar que niegan, e incluso violan, los derechos de niñas, niños y adolescentes en toda la región" (p. 22). Para modificar la situación de la niñez en el continente y abandonar las viejas prácticas del enfoque tutelar se proponen más que cambios normativos, estrategias integrales como las siguientes:

> Es necesario trabajar en una agenda de políticas públicas, incrementar las inversiones del presupuesto público, modificar la arquitectura institucional del Estado e impulsar cambios culturales y sociales, para que, tanto desde el ámbito público como del privado, se haga realidad su protección integral. (Bojórquez et al., 2018, p. 22)

El Comité de los Derechos de la Niñez ha pronunciado su preocupación respecto a la falta de protección efectiva a los derechos de la primera infancia por parte de los gobiernos; al respecto señala “los Estados Parte no han prestado atención suficiente a niñas/os pequeños en su condición de portadores de derechos, ni a las leyes, políticas y programas necesarios para hacer realidad sus derechos durante esa fase bien diferenciada de su infancia” (Organización de las Naciones Unidas, 2005, p. 2).

Todo lo anterior dificulta la apropiación de derechos desde la infancia, el gran reto “es verles como ciudadanas/os, interlocutores válidos en la construcción de sociedad. Por esto es tan importante que desde pequeñas/os se sientan y se sepan portadores de derechos” (Bojórquez, 2019, p. 14).

En la construcción de subjetividad de la niñez y la relación con sus derechos:

> El ser humano menor de edad necesita sentirse sujeto para poder apropiarse de sus derechos, de la misma forma como requiere aprender a reconocer en las otras personas a sujetos de derechos, por esto, es central propiciar su convivencia con otros niñas/os pequeños y personas adultas, construir una intersubjetividad respetuosa y reconocimiento mutuo. (Bojórquez, 2019, p. 13)

1.5. Conclusiones del capítulo

Niñas y niños de primera infancia pueden estar sujetos a mayores condiciones de vulnerabilidad debido a que requieren necesariamente del cuidado y protección de las personas adultas para garantizar no sólo su supervivencia, sino un desarrollo integral que involucre alimentación adecuada, atención a la salud, e interacción de calidad con sus principales cuidadores/as.

En este sentido, por su relevancia, existe una diversidad de propuestas teóricas y metodológicas para abordar a la primera infancia, su cuidado y el desarrollo infantil temprano, y una diversidad de discusiones y debates a nivel internacional y nacional dirigidas por organismos públicos, privados, academia, sociedad civil, entre otros, que han puesto de manifiesto la importancia de atender y brindar cuidados a este grupo de población históricamente invisibilizado.

Es por lo tanto necesario reconocer el aporte de la ciencia del DIT, la perspectiva de políticas públicas, la investigación feminista y el enfoque de derechos humanos. Estas aproximaciones dan cuenta de estudios e investigaciones que abordan el proceso del desarrollo infantil temprano, la

relevancia de invertir en los primeros años de vida de las personas, el cuidado infantil como objeto de las políticas, la construcción del problema público de cuidados, la conceptualización de la división sexual del trabajo y feminización de los cuidados, la crítica a la organización social de los cuidados y los derechos humanos de niñas y niños.

Todas estas perspectivas aportan gran valor en esta revisión de literatura, ya que se observan los abordajes enlazados al cuidado infantil, que guardan relación con las preguntas y objetivos de esta investigación. Si bien debo reconocer que encontré valiosos trabajos, también observo vacíos de información respecto al análisis de construcciones sociales y género inmersas en la toma de decisiones de política pública de cuidados. En este tenor, la pertinencia de este trabajo justamente se encuentra en la escasa investigación que hasta el momento se ha realizado al respecto, y permite plantear nuevas posibilidades de investigación.

Capítulo 2. Contexto normativo y cultural en materia de cuidados en México

En este capítulo presento una caracterización del entorno normativo y cultural en donde se ubican los cuidados en México, no solo como un problema ligado a las infancias y/o personas en condición de dependencia, sino como una tarea imprescindible para el sostenimiento de la vida. Partir del sustento sociocultural es fundamental para entender por qué ciertas decisiones de política tienen su base en un orden social dominante.

2.1. Fundamentos normativos de la política nacional de cuidado infantil

En México, la infancia temprana comienza a tener mayor fuerza en los discursos de política, esto puede deberse a diversos factores: una sólida base jurídica, exigencias y presión social, mayor incidencia de sociedad civil y el aumento de investigación académica y científica. Todo lo anterior, busca incidir en una mejor toma de decisiones basada en evidencias.

El andamiaje jurídico internacional y nacional, ha sido uno de los elementos más consistentes que ha permitido importantes avances en la materia. Como fue expuesto en el capítulo anterior, el Estado mexicano ha adquirido compromisos internacionales en materia de derechos humanos, entre estos: la ratificación de la Convención sobre los Derechos de la Niñez (CDN); la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad; el Convenio sobre las peores formas de Trabajo Infantil; y más recientemente, México ha adoptado los acuerdos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que por primera vez incluye un objetivo particular orientado a alcanzar el DIT. Lo anterior, ha hecho necesaria la implementación de estrategias de política y la creación de indicadores para evaluar la consecución de estos objetivos. Particularmente, la base jurídica que fundamenta el cuidado infantil tiene que ver con algunos de los siguientes mandatos:

> El Artículo 18 de la CDN insta a los Estados partes a garantizar el cuidado a las infancias a través de instituciones y/o servicios en espacios de cuidado, mismos que, siguiendo los supuestos de la ciencia del desarrollo infantil temprano, tendrían que ajustarse a estándares de calidad en la infraestructura y en las interacciones sociales, por lo que el personal debe tener cualidades psicosociales, debe estar capacitado y debe ser suficiente para la atención de niñas/os. (Naciones Unidas, 2005, p. 12)

Este mismo Artículo de la CDN exhorta a:

> Adoptar todas las medidas apropiadas para que niños/as cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de servicios de atención infantil, de protección de la maternidad y de guarderías cuando reúnan las condiciones requeridas. Así mismo, asume que existen familias cuyas actividades económicas y ocupaciones son escasamente remuneradas y que deben combinar con los cuidados parentales, por lo tanto, los Gobiernos se encuentran obligados a prestar asistencia adecuada a las personas cuidadoras y familias en las responsabilidades de crianza. (UNICEF México y DIF Nacional, 2014, p. 99)

Por su parte, la Observación General No. 7 del Comité de los Derechos de la Niñez (2005) también reconoce el derecho al cuidado para las/os más pequeños, sobre esto alude que, "desde los primeros años de vida, las personas tienen necesidades específicas de cuidados físicos, atención emocional y orientación cuidadosa", por lo que insta a los Estados a planificar estas necesidades desde un marco de leyes, políticas y programas (Organización de las Naciones Unidas, 2005, p. 3).

El Comité al respecto señala:

> El Comité hace un llamamiento a los Estados partes para que velen por que todas las niñas/os pequeños (y quienes tienen la responsabilidad primordial de su bienestar) tengan garantizado el acceso a servicios adecuados y efectivos, en particular programas de atención de la salud, cuidado y educación diseñados para promover su bienestar. (Naciones Unidas, 2005, p. 13)

En razón de compromisos internacionales, las normas aplicables al cuidado infantil y educación inicial, en la legislación nacional son las siguientes:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que, la educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia. Así mismo, se considera que la educación inicial, junto con preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica.

De conformidad con el artículo 7º de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), se establece que tanto las leyes federales como las entidades federativas deberán garantizar el ejercicio y promoción de los derechos a infancias y adolescencias, y prever las acciones y mecanismos para garantizarles un desarrollo integral.

Por su parte, las disposiciones relativas a la prestación de servicios de cuidado y desarrollo integral para la federación, entidades federativas, Ciudad de México, municipios y alcaldías, emanan de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, que en su Artículo 9º establece: "niñas y niños tienen derecho a recibir los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en condiciones de calidad, calidez, protección y respeto a sus derechos, identidad e individualidad con el fin de garantizar el ISN" (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024, p. 3). Con respecto a la rectoría de los servicios de cuidado infantil, esta normativa señala que, "corresponde al Estado la responsabilidad indeclinable en la autorización, funcionamiento, monitoreo, supervisión y evaluación de dichos servicios" (p. 5).

Por otro lado, la publicación de documentos orientadores y normativos, ha sido clave en los avances en la atención y cuidado infantil, entre estos se ubican los siguientes: el Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA) 202l-2024, la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI), la Ruta Integral de Atenciones para la primera infancia (RIA), y la Política Nacional de Educación Inicial (PNEI), que brindan mayor certeza respecto a las acciones y la forma en que el Estado debe proveer atención y servicios a niñas/os en sus primeros años de vida. Estos documentos, incluyen la participación del sector gobierno, privado, social, academia, lo que aporta una mayor aceptación y corresponsabilidad en las estrategias que se buscan implementar.

Particularmente, sobre estas directrices, el PRONAPINNA es un programa especial que deriva del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, el cual establece objetivos prioritarios para garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de NNA, relacionados con la supervivencia, el desarrollo, y/o restitución de derechos en caso de ser vulnerados, así como para generar un cambio cultural que permita reconocerles como titulares de derechos (Secretaría de Gobernación (SEGOB), 2021).

El PRONAPINNA establece una estrategia para solucionar el problema que deriva de la ausencia de una estrategia integral y multisectorial dirigida a primera infancia:

> *Estrategia prioritaria 1.4*. Impulsar el diseño, desarrollo e implementación de una estrategia integral y multisectorial dirigida a la primera infancia, basada en la atención especializada con énfasis en la identidad, salud, nutrición, educación, cuidados, que garanticen una vida sana y promueva el bienestar de niñas y niños menores de 5 años. (SEGOB, 2021, p. 27)

En cuanto a las acciones puntales que conforman dicha estrategia, propone:

> *1.4.8.* Garantizar el acceso a todas las niñas y niños a recibir educación inicial y preescolar inclusiva, que estimule el crecimiento y desarrollo infantil, y *1.4.9* Fomentar en personas cuidadoras de niños y niñas menores de 5 años, el desarrollo y utilización de prácticas de crianza sensible y cariñosa que faciliten el aprendizaje de nuevas habilidades, generen confianza y motivación, asegurando su desarrollo integral. (SEGOB, 2021, p. 29)

En lo que respecta a la ENAPI (Estrategia Nacional), ésta deriva de la reforma Constitucional en materia educativa del 2019 y tiene el objetivo de garantizar a niñas/os menores de 6 años el ejercicio de sus derechos y acceso a la educación inicial. Con este propósito, reconoce el *Marco del cuidado cariñoso y sensible* como el más apropiado para sustentar programáticamente el desarrollo de la primera infancia, sin embargo también reconoce que no todas las familias parten de este modelo de cuidados, por lo tanto, establece, a través de la RIA, 29 servicios para garantizar el desarrollo de la primera infancia con la participación activa de sus familias, personas cuidadoras, agentes educativos y personal de salud, mismos que organiza en cuatro componentes, ejes estratégicos, líneas de acción, resultados prioritarios e instituciones responsables para abordarlos (Gobierno de México, 2020).

Concretamente, el *Eje rector 2: Educación y cuidados* tiene el objetivo de "garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la educación (inicial y preescolar) y al cuidado cariñoso y sensible de niñas y niños en primera infancia, atendiendo las brechas de desigualdad existentes entre estratos sociales, regiones y diversidad inherentes a cada persona". Sus líneas de acción son: el cuidado

cariñoso y sensible a niñas/os de 0 a 5 años, educación inicial y educación preescolar, con sus respectivos resultados e indicadores (Gobierno de México, 2020, p. 64).

Finalmente, la PNEI (Política Nacional) también forma parte de la ENAPI y se desarrolla para dar cumplimiento a la reforma del Artículo 3º Constitucional que establece la obligatoriedad del Estado de impartir y garantizar la educación inicial como un derecho de la niñez. En ésta, la SEP participa como ente rector encargado de alinear la PNEI con la educación preescolar y subsiguientes niveles educativos de educación básica (SEGOB, 2022, Párrafo introductorio).

En este contexto, la PNEI se orienta a:

> Impulsar que todo servicio educativo y de cuidado (público o privado) destinado a niñas/os de cero a tres años asegure ambientes estimulantes, interactivos, un cuidado responsivo y cariñoso, el acceso a oportunidades de aprendizaje a través del juego, y el desarrollo de habilidades básicas para la vida. (SEGOB, 2022, Párrafo introductorio)

Pues bien, como se ha podido observar, México cuenta con un sustento normativo suficiente y robusto que mandata al Estado garantizar derechos y a contribuir en la construcción del sentido de pertenencia y ciudadanía. Y, sin embargo, como se analiza en los capítulos subsecuentes, la política pública de cuidados no parece ser congruente con los elementos antes expuestos.

2.2. Entorno cultural. Los cuidados: un asunto de mujeres

Como ya se ha referido, uno de los preceptos que guía esta tesis es que las percepciones, ideas y creencias forman parte de las decisiones de política. Lo anterior significa que las personas con capacidad para influir en dichas decisiones poseen arraigadas interpretaciones sobre el lugar que ocupa el cuidado en la agenda de gobierno, y las mujeres e infancias en el orden social.

Cada sociedad ha buscado mecanismos más o menos exitosos para cubrir las tareas de cuidado, sin embargo, es de notar que estas tareas se han resuelto fundamentalmente desde los hogares (Carrasco, 2003). Hasta la segunda mitad del siglo XX, el Estado no debía interferir en los aspectos de cuidados, considerados privados o de la vida familiar, no era lo conveniente o políticamente correcto (Myers y Uresty, 2023). Históricamente los cuidados se consideraron responsabilidades familiares y femeninas, sobre la base de una organización social hegemónica, biparental y heterosexual, perdiendo de vista otras formas de organización familiar (CEPAL, 2022).

De tal forma, en un contexto cultural y social que supone el trabajo remunerado como ámbito masculino, los cuidados recayeron desproporcionadamente sobre las mujeres (CEPAL, 2022, p. 3); en este modelo social, mujeres y niñez fueron relegadas al espacio privado y/o doméstico, mientras que los varones acapararon el espacio público y productivo.

En la base de la división sexual del trabajo, la mujer queda constreñida a la dependencia económica del varón y a la responsabilidad de cuidados de los integrantes de la familia. Se da por hecho que así funciona la sociedad y solo en algunos casos será necesario "ayudar" a las mujeres a hacerse cargo del cuidado de las infancias, casos, que como ya se ha referido, se encuentran ligados a la regulación laboral para trabajadoras asalariadas.

Para visibilizar la distribución de las horas que hombres y mujeres dedican al trabajo en el hogar y a los cuidados en México, a través de la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT) 2019, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en colaboración con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), muestran que las mujeres dedican tres veces más de tiempo a la semana a las tareas domésticas no remuneradas para el propio hogar, en comparación con los hombres: en promedio 30.8 horas por semana en el caso de las mujeres y 11.6 en el de los hombres.

Para el caso del trabajo no remunerado de cuidados a integrantes del hogar, las mujeres dedican más del doble del tiempo, que el que le dedican los hombres: 12.3 horas en el caso de las mujeres y 5.4 horas en el caso de los hombres (INEGI-INMUJERES, 2019, diapositiva 18). Específicamente para el cuidado de infantes de 0 a 5 años, las mujeres dedican en promedio 14.6 horas mientras que los hombres únicamente 6.0 (diapositiva 25).

Por tipo de actividad, las mujeres dedican en promedio a la semana 13.8 horas para la preparación y servicio de alimentos, en contraste, los hombres solo 4.7 horas. Para la limpieza de la vivienda, las mujeres dedican 10.1 horas y los hombres 4.6; y, en la limpieza y cuidado de ropa y calzado, las mujeres invierten 4.9 horas, mientras que los hombres solamente 2.0 (INEGI-INMUJERES, 2019, diapositiva 22).

Estas cifras permiten observar la distribución inequitativa en las tareas domésticas y de cuidados no remunerados. Socialmente las tareas de cuidados siguen asociadas a una supuesta naturaleza intrínseca de las mujeres. La organización social del cuidado tiende a una ausencia del Estado e indolencia del mercado, lo que expone desde una mirada de género y feminista, condiciones desiguales en detrimento de las mujeres (Oxfam, 2021, p. 28).

Cejudo et al. (2017), sobre el particular señalan:

> Las mujeres dedican mayor proporción de su tiempo al cuidado que los hombres, en parte porque enfrentan la expectativa social de ser quienes proveen los servicios de cuidado, y también porque las condiciones laborales entre hombres y mujeres son distintas, no solo existe una brecha salarial, sino que las propias políticas laborales conceden menos tiempo a los hombres para participar en el cuidado. (p. 33)

El peso de las ideas y creencias es muy relevante en la feminización de los cuidados, Garfías y Vasil'eva (2020) sugieren que, en México, como en muchas partes del mundo, la organización social se basa en la idea de que solo las mujeres tienen la capacidad para cuidar por su instinto y amor materno.

En tal sentido, el imaginario social se representa por el siguiente hecho:

> Todas las mujeres tienen la obligación –moral, personal, familiar y social- de cuidar y de cumplir aunque sea a costa de su propia vida, autonomía y salud. Por lo tanto, solo en las familias se cuida de verdad, las familias son un espacio donde no existen relaciones de poder injustas y el único trabajo de cuidados confiable tiene rasgos maternales. (Garfías y Vasil'eva, 2020, p. 33)

En este imaginario prevalece la idea de que las mujeres son mejores cuidadoras y los hombres son mejores proveedores económicos del hogar (CEPAL, 2022). Se asume que son las familias las mejor capacitadas para la crianza y el cuidado, y, a la vez, se niega que existe al interior de éstas una relación desequilibrada de poder, en la que el varón seguirá gozando de una mayor libertad en el ejercicio de sus derechos.

De modo tal que, cuidar representa desde el entendimiento social:

> Un servicio gratuito que, principalmente las mujeres tienen que dar de buena gana. Eso lo habilita un sistema de prejuicios y estereotipos sobres los roles de hombres y mujeres, por la idealización de la familia y por un sistema económico que descansa sobre mitos y culpas que han velado la injusticia y las consecuencias negativas de ese sistema. (Haas, 2021, p. 6)

Siguiendo a Gilligan, los cuidados forman parte de un proceso de iniciación al patriarcado, se convierten en una ética femenina que se instala en la psique: "cuidar es lo que hacen las mujeres buenas, y las personas que cuidan realizan una labor femenina; están consagradas al prójimo, pendientes de sus deseos y necesidades, atentas a sus preocupaciones; son abnegadas" (Gilligan, 2013, p. 50). Por lo contrario, en un contexto democrático, el cuidado no es una ética femenina, sino una ética humana, "cuidar es lo que hacen los seres humanos; cuidar de uno mismo y de los demás es una capacidad humana natural no exclusiva de las mujeres" (p. 50). El trabajo doméstico no remunerado se concibe entonces como una corresponsabilidad social y colectiva (Espino, 2023, p. 3).

Lo anterior da pistas sobre la construcción de la subjetividad de las mujeres mexicanas cuidadoras, de su autopercepción ante ciertas características maternales, naturales, correctas y apropiadas.

La división sexual del trabajo se instala desde edades muy tempranas: desde el momento de nacer y distinguir el sexo biológico se otorgan atributos a la persona y se construyen estereotipos de género que reflejan creencias sociales, culturales, y mecanismos de control que construyen subjetividades. Bojórquez (2019) al respecto refiere, "con el trato diferenciado, se marcan desigualdades sociales y culturales entre lo masculino y lo femenino desde la infancia y con ello se les va preparando para que ejerzan los roles que la sociedad espera de cada persona" (p. 24). Así mismo, la división sexual del trabajo en las infancias se puede asociar a fenómenos de violencia estructural y a prácticas nocivas como uniones forzadas y matrimonio infantil (CEPAL, 2022, pp. 50-51).

En numerosas esferas sociales, los patrones socioculturales, patriarcales, discriminatorios y violentos siguen reproduciendo la desigualdad en América Latina (CEPAL, 2018). Las medidas de confinamiento ocasionadas por la pandemia por covid-19 acentuaron la exposición de mujeres, adolescentes y niñas a situaciones de violencia al interior de los propios hogares, y generaron barreras adicionales para el ejercicio de derechos (CEPAL, 2022).

De acuerdo con la CEPAL (2022) "las representaciones de la cultura patriarcal moldean tanto las prácticas de cuidado de los hogares, las dinámicas del mercado laboral y la valoración del comportamiento ideal de trabajadoras y trabajadores" (p. 110).

En un sentido estricto, este modelo patriarcal no ha evolucionado a pesar de las profundas transformaciones económicas, sociodemográficas y culturales de las últimas décadas. No se han

alterado las causas raíz de problemas estructurales basados en la división sexual del trabajo (Wainerman, 2003, como citado en CEPAL, 2022, p. 3). Así, por ejemplo, mientras la participación laboral de las mujeres aumentó de manera significativa, la vinculación masculina a los cuidados no lo hizo al mismo ritmo (Hochschild y Machung, 1989, como citado en CEPAL, 2022).

La familiarización, pero sobre todo la feminización histórica de los cuidados, ha puesto en evidencia la reproducción de desigualdades de género, etarias, socioeconómicas, étnicas y territoriales.

Especialmente, en el caso de México, hay una carencia de estrategias públicas para la reorganización de roles, lo que no solo agudiza la división sexual de trabajo, sino que dificulta transitar al enfoque de derechos. En este aspecto, Cejudo et al. (2017) mencionan:

> El problema de enmarcar el asunto como una cuestión de asistencia y no de derechos humanos, impide asignar responsables claros (Estado, mercado y familia) para resolver el problema (…). A partir de ello se resaltan problemas de desigualdad, tanto de género como de accesibilidad a la oferta de servicios de cuidado. (p.33)

Por ello, en México, un componente de desigualdad de género tiene que ver con que las mujeres sean quienes predominantemente proveen cuidados en el hogar, además de tener más dificultades para la inserción a la economía formal (Cejudo et al., 2017, p. 42).

Para alcanzar la desfeminización de los cuidados es necesario establecer una profunda reorganización social y política de los mismos, que entre otros, tenga como eje central un cambio cultural, un (re) aprendizaje que elimine roles y etiquetas de género, urge eliminar el prototipo de "persona trabajadora sin responsabilidades familiares, domésticas o vida personal que puede dedicarse libre y plenamente al trabajo remunerado" (Oxfam México, 2021, p. 29). Del mismo modo, ante la ausencia o debilidad de las políticas de cuidado se precisa que las acciones de cuidado tienen que considerar el bienestar de las personas, la diversidad familiar y la corresponsabilidad (CEPAL, 2022).

2.3. Breve diagnóstico de la primera infancia en México: ¿Cómo se ejerce su derecho al cuidado?

En México, según el Censo de Población y Vivienda 2020 (Censo, 2020) la población de 0 a 5 años 11 meses es de 12 millones 226 mil 266, de la cual 6 millones 042 mil 423 son niñas (49.4%), y 6 millones 183 mil 843 son niños (50.6%).

De acuerdo con el estudio presentado por CONEVAL y UNICEF, respecto a la pobreza infantil y adolescente en México, al considerar las diferencias por grupos etarios, se observó que niñas y niños en primera infancia tienen la mayor incidencia de pobreza con 48.1%, mientras que en pobreza extrema alcanza el 11.6%. En lo que respecta a las carencias sociales, este grupo etario también tiene el mayor nivel de carencia en la mayoría de los derechos sociales. Por ejemplo, entre las carencias sociales más altas se encuentra la de acceso a la seguridad social con 59.3% y la carencia por acceso a servicios de salud con 45.9%. En esta medición de la pobreza por grupos etarios también ser reportó que por cada 100 niñas y niños menores de 5 años, 13.4% presenta rezago educativo, 15% presenta carencia por calidad y espacios en la vivienda, 23. 1 no tiene acceso a servicios básicos de vivienda y 20.1% no cuenta con una alimentación nutritiva y de calidad. Si bien existen esfuerzos por disminuir la pobreza infantil en México, existen importantes retos como el hecho de que niñas y niños en primera infancia, indígenas y con discapacidad, son las poblaciones con mayores condiciones de pobreza y carencias sociales (CONEVAL- UNICEF, 2022b).

Respecto a la asistencia a programas educativos, a nivel nacional, solo 6.2% de niñas/os de 0 a 35 meses asiste a algún programa de cuidado o educación inicial (Shamah et al., 2022, p. 138). Las principales razones por las que niñas/os de 0 a 35 meses no acuden son las siguientes: está muy pequeña/o para asistir (69.8%), por la pandemia (58.7%) y está mejor en casa (19.3%) (p. 138).

Es relevante mencionar que las madres son quienes participan con mayor frecuencia en las actividades de estimulación y apoyo al aprendizaje, a diferencia de los padres u otro miembro de la familia (Shamah et al., 2022, p. 146).

Por otro lado, la exposición a la disciplina violenta tiene consecuencias perjudiciales en el desarrollo y aprendizaje de las infancias a corto y largo plazo. Al respecto, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2021, en el análisis de las formas de crianza mostró lo siguiente: 31.2% de las/os infantes son expuestos a métodos de disciplina no violenta. En contraste, 38.3%

sufren agresión psicológica dentro del hogar y 38.7% reciben algún castigo físico, mientras que 3.0% reciben castigo físico severo. De manera general, 51.3% de las/os niños son disciplinados mediante algún método violento de disciplina, física o psicológica (Shamah et al., 2022, p. 148).

De acuerdo con la ENAPI, las principales causas que explican la persistencia de estas problemáticas en la primera infancia son las siguientes:

> 1) Un enfoque de políticas, programas y servicios que no se encuentra basado en el marco de derechos para su desarrollo pleno e integral; 2) precariedad programática y presupuestaria en la atención a la primera infancia; 3) fragmentación y limitada coordinación en la Administración Pública Federal, como entre órdenes de gobierno y Poderes del Estado; 4) limitadas capacidades técnicas y del elemento humano en la administración pública de los distintos órdenes de gobierno para la atención de la primera infancia; y 5) precariedad de sistemas de información para la atención a la primera infancia. (Gobierno de México, 2020, p. 10)

La forma en que actualmente nos relacionamos con las/os más pequeños proviene de una visión que minimiza sus experiencias sociales e invisibiliza sus necesidades. El Estado, las familias y las comunidades se han atribuido la facultad para determinar qué es lo mejor para niñas/os y qué es lo que necesitan. Además se ha subestimado su capacidad como personas interlocutoras, ya que se les considera incapaces de expresar sus propias necesidades (Bojórquez, 2019, p.14). Aunado a esto, permanecen creencias y entornos violentos que obstaculizan su sano crecimiento. El castigo corporal sigue normalizado como forma de disciplina y se subestima la participación infantil, con lo que además se impacta negativamente en el sentido de pertenencia social.

Capítulo 3. Marco teórico: Ideas y valores en la política de cuidado infantil desde el análisis de política pública y la perspectiva de género

Para comprender este recorte de la realidad, en este capítulo reviso la base teórica sobre el proceso de toma de decisiones en el ciclo de la política, así como en la definición de los problemas públicos. Reviso, además, el papel que juegan las ideas en este proceso decisorio desde una perspectiva de análisis de política pública. Lo anterior, se tejerá con postulados de los estudios críticos de género y feminismos, que sostienen la existencia de una construcción social, de género y generacional que se ha institucionalizado, en donde la diferencia sexual y de edad se ha transformado en desigualdad social que obedece a procesos histórico-culturales (Castañeda, 2008).

El capítulo se divide en dos grandes apartados, en el primero se analiza el papel que juegan las ideas en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas, e incluye una breve revisión de los enfoques tradicionales hasta los contemporáneos. En este mismo apartado planteo los supuestos del paradigma constructivista en el análisis de políticas públicas, que resulta particularmente valioso en el entendimiento de las primeras etapas en la hechura de las políticas, es decir, los momentos en que se eligen y definen los problemas públicos, en los que se presentan las alternativas de solución y, finalmente dichos asuntos se incorporan en la agenda de gobierno. Como sugiere Cejudo (2010) la definición del problema y el proceso de agendación resultan clave dentro del proceso decisorio de política pública, en donde confluyen actoras/es, coaliciones, que reflejan la capacidad de algunas/os de imponer significados. Por otro lado, incorporo el estudio del discurso de política como un medio para analizar el sistema de creencias y relaciones de poder dominantes.

El segundo apartado tiene por objeto retomar el análisis de la categoría de género, cuidados, perspectiva de género en las políticas públicas y las aportaciones feministas en la conceptualización de los cuidados y división sexual del trabajo, esta última, como nudo de la desigualdad estructural entre mujeres y varones. Con ello, se busca explicar la asignación de ciertas esferas, espacios y tareas asignadas culturalmente a partir de los sexos, lo anterior vinculado con la conformación de políticas públicas de cuidado. Finalmente me refiero a un orden social patriarcal y adultocéntrico que ha logrado permear en los procesos de subjetivación de las infancias y en su relación con el contexto político y social.

Para cerrar, en las consideraciones finales se hará una recapitulación de los supuestos trabajados en este marco referencial.

A partir de estas bases conceptuales me aproximo a una realidad en donde los sesgos de género, valores sociales y políticos han logrado influir en la hechura de las políticas, y a su vez facilitan la construcción de relaciones de dominación mediadas por creencias individuales y culturales.

Como he referido a lo largo de este trabajo, mi interés en el análisis de intervenciones públicas de cuidado a la infancia temprana no solo deriva de la importancia de resignificar a esta niñez, reconocer su titularidad de derechos y capacidad de agencia social, sino de generar un mayor entendimiento sobre la forma que adquieren los procesos de toma de decisiones en este tipo de acciones públicas, y cómo estos producen diversas alternativas de solución a los problemas en respuesta a estructuras específicas de poder.

Cejudo (2010) señala que la distribución de poder en una sociedad se refleja en la capacidad de algunos/as para imponer significados, ideas, creencias y valores en una política pública. Por ello, hay que tener en cuenta en todo momento, que el foco de esta investigación no es propiamente la operación y evaluación de programas de cuidado infantil, sino ese tramo específico en el que se toman decisiones y elecciones sobre el camino que seguirá la política en su diseño e implementación. Con esto no quiero decir, que estos momentos o etapas de la política se encuentren independientes, al contrario, desde esta investigación se propone un análisis desde la perspectiva del *proceso de políticas,* entendido como un proceso complejo e interdependiente[10] (Sabatier, 2007).

Mi investigación reconoce que es necesario no dejar fuera a los discursos, coaliciones, ideas, instituciones, conflictos y movilizaciones que se dan durante todo el proceso de políticas y que van más allá del "ciclo clásico de política pública" (Torres, 2021, p. 550).

Así mismo, a partir de esta propuesta teórica, que cruza el análisis de políticas públicas y los estudios críticos de género, aspiro a incorporar a las subjetividades como un elemento relevante en

[10] Contrario a la visión "tradicional" de las etapas o ciclos de políticas públicas que han dominado su estudio (sin que este sea incorrecto), el proceso de políticas públicas alude a su naturaleza compleja y esencialmente política. En este proceso, el estudio de la trayectoria de las políticas públicas se transforma e implica periodos de tiempo más amplios que en la perspectiva del ciclo de políticas, para captar las dimensiones técnica y políticas de los procesos decisionales, así como conceptualizaciones en el orden más de lo simbólico, como son los intereses, valores, percepciones o narrativas. El proceso de políticas comprende un entramado muy complejo de elementos que interactúan entre sí en el tiempo, múltiples actores, en el marco de un sector concreto (Sabatier, 2007; Del Castillo y Dussauge, 2020).

el proceso de toma de decisiones, ya que suponer que la eficiencia es el único valor que guía las decisiones públicas sería tan erróneo como pensar que sólo las ideas definen su diseño (Cejudo y Merino, 2010, p. 22).

Mi interés radica en proponer una mirada más holística y particularmente útil por las características de los programas que se quieren explicar, y por esto, hago un énfasis especial en el valor que otorgan los argumentos, percepciones, significaciones y el lenguaje influenciado por ideas previas.

Un buen análisis de políticas públicas requiere una mezcla inteligente de elementos, métodos, teorías, instrumentos analíticos que sin importar la disciplina que los genere, contribuyan a la comprensión de las decisiones públicas, sus razones y sus consecuencias (Cejudo y Merino, 2010, p. 22). Por lo anterior, las mejores soluciones a los problemas públicos son aquellas que reúnen diversas aproximaciones teóricas, en donde la relevancia del enfoque dependerá de la política pública en estudio y de los propósitos de análisis.

3.1. Las ideas como elemento central en las decisiones de política

Entre los enfoques tradicionales que comenzaron a analizar el rol que suelen jugar las ideas en el proceso decisorio de políticas, aunque no consideraron a las ideas como un elemento central del análisis de las mismas, se encuentran las teorías pluralistas, de élite, neomarxistas, institucionalistas históricas, la propuesta racional de una ciencia de las políticas para la democracia, análisis microeconómicos de la economía de bienestar, incluso la política de la teoría de la elección pública (Campbell, 2002; Del Tronco, 2020). Aunque dichos enfoques prestaron poca atención a las ideas, debido a que, difícilmente había lugar para discutir su legitimidad en un momento en el que el campo de las políticas fue acaparado por métodos positivistas que se centraban en el análisis empírico y rara vez se teorizaba (Del Tronco, 2020). No fue hasta la década de los 90`s, que las ideas recibieron la atención de las políticas (Campbell, 2002).

John L Campbell realizó una revisión sobre la literatura que empezó a gestarse como reacción a la teoría de la elección racional, e identificó diferentes tipos de ideas que comenzaron a ser examinadas en la formulación de políticas públicas.

Para caracterizar estos tipos de ideas, Campbell (2002) hablaba de los *paradigmas cognitivos y visiones del mundo*, que en otras palabras hacen referencia a descripciones que se dan por sentadas, relaciones de causa - efecto que restringen las percepciones de aquellas personas que formulan

políticas, sobre las opciones disponibles. En otro tipo ubicaba a los *marcos normativos* o *ideas normativas*, que hacen alusión a valores, actitudes e identidades que se comparten colectivamente. Un tercer tipo, *la cultura mundial* o *cultura política occidental* con sus instituciones y aparatos gubernamentales difundidos por todo el mundo. Otro tipo, *los marcos (frames),* que son argumentos para estructurar y/o enmarcar las políticas, legitimarlas o hacerlas aceptables. Finalmente se encuentran las *ideas programáticas*, es decir, ideas causales precisas que facilitan la elaboración de políticas entre las élites al especificar cómo resolver problemas políticos particulares (p. 28).

De esta forma, para Campbell las ideas pueden concebirse como "teorías, modelos conceptuales, normas, visiones del mundo, marcos, creencias basadas en principios y similares, que, en lugar de los intereses propios, afectan la formulación de políticas y podrían variar a lo largo del tiempo y entre países" (Campbell, 2002, p. 21). Por su parte, Parsons (2002) las describe como "afirmaciones subjetivas sobre descripciones del mundo, relaciones causales o la legitimidad normativa de ciertas acciones" (Parsons, 2002, p. 48).

En tal sentido, las ideas comprenden aquellas creencias ampliamente compartidas en un tiempo y lugar (espíritus de época), conocimientos, cosmovisiones (formas de ver el mundo transversales a contextos nacionales e históricos), definiciones compartidas de problemas de política (*frames* o encuadres), imágenes y soluciones dentro de grupos, redes y sistemas políticos (estrategias de política). Algunas ideas pueden darse por sentadas, como el núcleo de creencias, valores o paradigmas. Otras pueden ser más maleables y por ello pueden ser sujetas a debate entre quienes las postulan como propuestas de solución a los problemas de política (Cairney y Heikkila, 2017, p. 365; Del Tronco, 2020, p.4).

Una creciente literatura apunta a las creencias subjetivas de actoras/es como causas importantes de los resultados de políticas. Si bien la crítica a las ideas como factor causal radica en la incapacidad para mostrar *cuánto* de estas ideas producen ciertos resultados, podemos ir más allá preguntando cuánto importan en contextos particulares, bajo qué condiciones son más importantes (Parsons, 2002), qué tanto y cuáles son sus implicaciones (Del Tronco, 2020).

Un referente en el estudio de las ideas inmersas en las decisiones de política, es el realizado por Peter Hall (1993), un economista político innovador que retomó el trabajo presentado por Thomas Kuhn y Hugh Heclo. Este último fue quien introdujo el papel de las ideas, el conocimiento y el

aprendizaje en la formulación y cambio de políticas sociales- macroeconómicas en Gran Bretaña y Suecia entre las décadas de los 70-80`s.

Por su parte, Hall adoptó el concepto de formulación de políticas como aprendizaje social empleado por las teorías del Estado, cuya principal contribución es llamar la atención sobre el papel de las ideas en la formulación de políticas.

Hall (1993) examinó las decisiones que atraviesan las políticas cuando cambian o se ajustan; en este proceso identificó que los cambios pueden darse a través de la adecuación de instrumentos o estrategias para alcanzar los objetivos. Por otro lado, en un nivel más profundo, más político, los cambios se dan de forma más radical en el modelo rector de la política. Finalmente, los cambios pueden surgir para dar respuesta a una política anterior insatisfactoria en la que interviene no solo el Estado como única autoridad, sino que se distingue una confluencia de ideas de toda la sociedad, como una lucha dentro de la arena política.

Al respecto, Hall (1993) propone los cambios de primer, segundo y tercer orden. Ello resulta muy útil para esta investigación, ya que permite observar los cambios de política que no desafían un paradigma de política (cambios de primer y segundo orden), pero también aquellos cambios que implican un replanteamiento más radical del discurso político relacionado con un cambio de paradigma (cambio de tercer orden). En todos los casos, las ideas juegan un papel central.

En este análisis, es importante destacar que las decisiones sobre las que descansan los cambios o ajustes de política, no dependen únicamente del Estado, es decir, éste no actúa o decide autónomamente, sino que involucra a actoras/es externos (grupos de interés, partidos políticos, sociedad, medios de comunicación) que ejercen presión colectiva y/o se vinculan a partir de ideas sobre su propio relato de cómo funciona el mundo.

Entonces, el cambio en las políticas dependerá no sólo de la decisión del Estado "como núcleo de poder, sino de un conjunto de actores que buscan imponer su paradigma sobre los demás" (Hall, 1993). No hay que olvidar el impacto de los intereses en el proceso político, tampoco es necesario negar que la política implica una lucha por el poder y la ventaja, y en ello, las ideas juegan un rol relevante en la elaboración y cambio de políticas públicas (Hall, 1993; Campbell, 2002).

El anterior planteamiento de Hall permite aproximarnos a la evolución que han enfrentado los programas públicos de cuidado infantil a lo largo del tiempo, en donde la toma de decisiones ha estado mediada por situaciones de conflicto y demandas por parte de diversas actoras/es, a quienes

atraviesan diferentes visiones del mundo, contextos políticos y culturales que van más allá de los límites del Estado. Dichos cambios y/o ajustes se observan en la forma en la que se ha definido el problema público, en la forma de plantear los objetivos, y en los instrumentos que se han empleado para resolver dicho problema (cambios de primer y segundo orden).

Ahora bien, ¿cuáles han sido los cambios en la política de cuidado infantil en México?, ¿estos cambios van más allá del replanteamiento de objetivos e instrumentos de política?, ¿se trata de cambios en el modelo rector de la política, es decir, cambios de paradigma?

Para responder a estos cuestionamientos, podemos decir que estas intervenciones públicas en México surgen como una estrategia para garantizar los derechos de las mujeres y su inserción al mercado laboral. Es decir, como respuesta a una demanda social impulsada por madres trabajadoras y sectores urbanos articulados políticamente (Myers et al., 2013). Posteriormente, la aparición de coyunturas socio-políticas permitió modificar estas acciones a través del impulso de nuevos instrumentos. Como ya se mencionó, la tragedia de la guardería ABC significó una ventana de oportunidad para modificar todo un enfoque en el diseño e implementación de políticas de cuidado y atención a la primera infancia.

A partir de una exigencia compartida y de una mayor presencia de las infancias en el debate público, se presionó al gobierno para garantizar su protección, seguridad y derechos, así como la implementación de estándares mínimos de calidad en los servicios, infraestructura y procesos de los centros de cuidado.

El cambio observado en el programa vinculado al cuidado infantil durante la administración 2018-2024, sugiere un replanteamiento en la definición del problema público, que tiene que ver más con la pobreza y la corrupción, y menos con el desarrollo integral infantil e igualdad de género.

Como se observa, estamos ante la constante re-definición del problema público vinculado al cuidado de la primera infancia, ante la emisión de nuevas ofertas de atención al problema, ante el rediseño de instrumentos y estrategias. Sin embargo, no logramos vislumbrar un cambio en la jerarquía de objetivos que ponga en el centro los derechos de la niñez, es decir, un cambio de tercer orden o de paradigma con un tono más político y radical (Hall, 1993).

De ahí la necesidad de preguntarnos si en estos cambios de política, ¿han sido las ideas y creencias de actoras/es un factor a considerar?, ¿cuáles han sido estas creencias?, ¿tienen que ver con el lugar que socialmente se asigna a las infancias? Derivado de lo expuesto en los capítulos que anteceden,

es posible asumir que las ideas han estado muy presentes en la competencia para imponer un paradigma sobre otro, es decir, uno de derechos sobre uno tutelar y/o asistencialista. Como Majone et al. (1997) sugiere "los grandes avances de las políticas se vuelven posibles solo después de persuadir a la opinión pública para que acepte ideas nuevas, sin negar que éstas afrontarán obstáculos intelectuales e institucionales (p. 72).

Continuando con estos postulados, como ya se ha mencionado, las ideas o visiones del mundo que se dan por sentadas, restringen la variedad de posibilidades en la resolución de problemas o formulación de políticas (Berman, 2001; Campbell, 2002; Hall, 1993). De este modo, las ideas con pretensión universal, pueden interferir en el proceso decisorio de políticas, por ejemplo, el caso de los países católicos del sur de Europa que no crearon programas de guarderías o licencias de maternidad bajo el argumento de que las familias no los necesitarían; las suposiciones sobre las tareas que les tocaba realizar a los integrantes de una familia repercutieron en la variedad de programas creados por el Estado de bienestar después de la Segunda Guerra Mundial. En esta organización se dio por sentado que la tarea del cuidado de las infancias corresponde a la familia, por ende, no había un problema que el Estado debiera atender (Esping-Andersen, 1993).

Por otro lado, están las identidades, que son "ideas construidas históricamente por individuos y organizaciones, acerca de quiénes son frente a la otredad" (Campbell, 2002, pp. 24-25). Las identidades de los agentes políticos dan forma a cómo perciben sus intereses y también pueden afectar la formulación de políticas. Así, por ejemplo, los cambios en la identidad de la clase trabajadora en un país en particular, pueden generar cambios de la política en la materia.

No debe perderse de vista que hay una diversidad de ideas, concepciones y valoraciones acerca de la felicidad, la justicia, el bienestar y el buen vivir, dada la variedad de contextos socioculturales a los que pertenecen los agentes (Del Tronco, 2020, p. 4). Desde este argumento las políticas públicas son el resultado de construcciones sociales, y de género, que logran imponerse a través de actoras/es con recursos y capacidad; es decir, detrás de las decisiones existen agentes con posibilidad de imponer cargas valorativas a ciertos temas al momento de establecer la agenda pública, las cuales se movilizan alrededor de sus propias ideas en un entorno de coaliciones potenciales (Parsons, 2002). Con esto, se intenta apuntar que hay quienes ostentan la capacidad de influir en la forma en que se conciben, definen y priorizan los problemas públicos, desde determinados contextos sociales y políticos diversos.

En esta investigación, los preceptos antes mencionados resultan sumamente pertinentes para acercarme a la realidad, ya que busco caracterizar las valoraciones que han predominado en el proceso de toma de decisiones de política de cuidado infantil, hasta su institucionalización. Sobre el particular, Del Tronco (2020) sugiere que las ideas de lo adecuado, los saberes compartidos, los sentidos comunes, las maneras de mirar el mundo social tienen una importancia relevante en el ámbito político y que, a partir de ello, se ofrecen explicaciones sobre el funcionamiento de lo *correcto*, *lo justo*, lo *deseable*, lo que *debe ser* y la forma en cómo deben pensarse los problemas, y, en consecuencia, el diseño de las soluciones (p. 14).

Las políticas entonces se encuentran influidas por marcos interpretativos, es decir, las ideas pueden moldear las preferencias de quienes participan en las actividades de encuadre, formulación y diseño de políticas, "las ideas son el elemento político por excelencia de las decisiones gubernamentales, y por lo tanto representan los fines últimos que las políticas pretenden alcanzar" (Del Tronco, 2020, p. 2).

Por ello, se asume que el diseño y decisiones que se toman alrededor de los programas públicos de cuidado, se encuentran sujetas a formas de organización social hegemónicas, es decir, a miradas particulares sobre cómo se "debe" organizar el mundo, y cómo se deben garantizar derechos en función de un sistema económico y social.

3.1.1. El enfoque de coaliciones promotoras

Es importante reiterar que la centralidad de las ideas en el campo de estudio de las políticas es un aporte reconocido recientemente, a diferencia del lugar marginal que ocupaban en los enfoques tradicionales y perspectivas que dieron sustento al análisis de políticas (Del Tronco, 2020).

Uno de los enfoques más actuales y vigentes que recupera el papel de las ideas en el proceso de formulación de políticas es el denominado A*dvocacy Coalition Framework* (ACF por su siglas en inglés) o Coaliciones Promotoras. Este enfoque surge como una reacción al estudio tradicional de las políticas públicas por "etapas", dominante durante las décadas de los 60- 70´s.

Pese a que el modelo de análisis de la política por etapas ha aportado contribuciones importantes, su enfoque se orienta a otras perspectivas, por ejemplo, ha funcionado como "un dispositivo para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política" (Aguilar, 1993, p. 15).

Por su parte, Jenkins y Sabatier (1994) propusieron un modelo causal, que mostraba la forma en la que agentes y eventos externos interactúan entre etapas y durante todo el proceso o ciclo de política, evitando así, que el proceso pueda limitarse a un conjunto diferenciado de movimientos (DeLeon, 1997).

Así surge el marco de análisis de *coaliciones promotoras*, que entiende un proceso que no se da en un ciclo de secuencias lógicas y estructuradas, más bien se identifica una serie de acciones de retroalimentación, intervención de factores exógenos, diferentes procesos yuxtapuestos correspondientes a distintas etapas y una disputa permanente entre actores relevantes (coaliciones) que se estructuran a través de entendimientos profundos, ideas paradigmáticas y preferencias instrumentales de las políticas públicas (DeLeon, 1997; Caldera 2020).

Para un mejor entendimiento de estos actores y/o coaliciones, Sabatier (1988) retoma el concepto de *subsistema de política* que permite caracterizar a actoras/es tradicionales o institucionalizados, y amplía la mirada a actores no formales o grupos de interés organizados, que influyen en el proceso de formación de la agenda pública.

Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, las ideas y la capacidad para generar cambios de política, o para impedirlos, requiere de personas actoras, ideadoras, portadoras, impulsoras u obstaculizadoras (Ruth Martinón, 2011, p. 2) tanto del ámbito social, político, público y/o privado, involucradas y/o interesadas en un problema de público. Para Martinón (2011) las coaliciones promotoras son justamente: “el conjunto de actoras/es de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias de un núcleo de la política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras” (p. 86).

Por ello, el enfoque de coaliciones promotoras resulta valioso para comprender el proceso a través del cual surgen o cambian políticas en un periodo de tiempo, gracias a la interacción de diferentes actoras/es que buscan influir en las decisiones gubernamentales (subsistemas de políticas), unificados por ideas e intereses en un problema público, con sus prioridades de valor, percepciones, relaciones causales del estado del mundo y creencias sobre la eficacia de instrumentos de política (Jenkins y Sabatier, 1994). En otras palabras, actoras/es con recursos para influir en el proceso de toma de decisiones, que comparten creencias normativas y tienden a actuar en conjunto para influir en el comportamiento de los gobiernos a lo largo del tiempo.

Jenkins y Sabatier (1994) sostienen que existen creencias rígidamente sostenidas muy resistentes a cambiar, por lo que cierta política puede permanecer estable durante periodos relativamente largos (una década o más). Estas creencias comunes sostienen en el tiempo coaliciones unidas, por ello, es probable que las evidencias sean inválidas o inalcanzables para cambiar una política. En palabras de Hall (1993) pasar de un paradigma a otro (cambio de tercer tipo) es más problemático (p. 280) porque implica un verdadero cambio cultural. De lo anterior, se deduce por qué en algunos casos, como en el de las políticas de cuidado infantil, la evidencia científica y la normativa pueden no ser suficientes, ante una base cultural fuertemente arraigada en la división sexual del trabajo, que legitima ciertas decisiones.

Así también, el marco de análisis de coaliciones promotoras plantea de manera convincente el papel relevante que las ideas y argumentación adquieren en el cambio de las políticas públicas. Una de las premisas del marco de coaliciones promotoras establece que las políticas o programas públicos representan sistemas de creencias, es decir, conjuntos de valores y relaciones causales (Caldera, 2020, p. 8).

No debe omitirse que las actitudes políticas que actoras/es sostienen, guardan coherencia con sus valores. De acuerdo con Vallès (2007) un valor es "la cualidad atractiva y apreciable que asignamos a determinadas situaciones, acciones o personas" (p. 273). Así mismo, los valores representan construcciones sociales, familiares y religiosas. En tal sentido, el cuadro de valores que una persona o grupo de personas respeta y sostiene, será un factor explicativo de sus comportamientos, conductas y los fines de su actividad (Vallès, 2007, pp. 273-274).

Cada hito histórico puede estar sustentado en distintos sistemas de valores e ideologías. En el terreno político, por ejemplo, los cambios sociales y la modificación de los cuadros de valores "repercuten en las orientaciones políticas", es decir, ciertas decisiones y conductas se avalan y/o sostienen legalmente a partir de determinados sistemas de valores. En sentido contrario, cuando dichos sistemas se debilitan, aquellas conductas e instituciones empiezan a ser percibidas como rechazables (Vallès, 2007, p. 274).

Nuevamente considero pertinente plantearme ciertas interrogantes sobre ¿quién o quiénes tienen la capacidad para afectar la toma de decisiones y formulación de política pública de cuidado infantil?, ¿qué creencias o valores se relacionan con el problema público de cuidados?, ¿es el gobierno de manera unánime quien decide? o, como Hall (1993) sugiere, ¿acaso se trata de una lucha en la

arena política que involucra agentes externos que buscan posicionar ideas y valores paradigmáticos?

Para responder lo anterior, el enfoque de coaliciones ofrece una oportunidad para estudiar estas políticas o programas en un lapso de tiempo y permite observar el funcionamiento de los subsistemas de política y la lucha por imponer ideas.

Para ilustrar, si analizamos la serie de cambios y decisiones que han experimentado los programas objetos de estudio, es posible observar que han estado acompañados por distintos contextos partidistas y culturales (unos más afines al enfoque de derechos y perspectiva de género que otros). Por ejemplo, en el año 2000 el juego político cambió radicalmente luego de la salida del poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que se había mantenido por más de 70 años al frente del gobierno federal. Bajo el gobierno del PRI, los programas de cuidado infantil prácticamente estaban conformados por servicios dirigidos a la población con esquema de seguridad social y con el objetivo de atender una demanda de madres trabajadoras.

Con el ascenso del Partido Acción Nacional (PAN) durante dos sexenios de manera consecutiva (2000-2012), las prioridades en la agenda de gobierno se transformaron bajo un ambiente más bien conservador y tradicional en lo político y se introdujeron nuevas acciones orientadas a las mujeres, al cuidado de infancias y otras se modificaron. Entre estas acciones surge el Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras (PEI), programa que como ya se ha mencionado, inicialmente no incorporaba el componente principal del DIT, más bien se enfocaba a la creación de espacios de cuidado para facilitar la participación laboral de las madres sin seguridad social (perspectiva de género). Dicho programa fue considerado “el programa del Presidente” (Myers et al., 2013) y poco a poco se fue incorporando la lógica del enfoque de derechos infantiles y desarrollo infantil.

Es importante recordar que fue en este contexto político cuando se suscitó la tragedia de la guardería ABC, lo que generó un cambio en la concepción (y valores) en torno al asunto de los cuidados infantiles, pasando a ser un asunto nacional, que unía a la población, y que elevó su relevancia como un asunto “público”. Bajo esta presión social, el gobierno tenía que atender con urgencia el tema.

Posteriormente, y solo por un sexenio (2012-2018), el PRI nuevamente gobernó el país, manteniendo al PEI sin cambios trascendentales, para después dar paso a lo que hasta ahora se

conoce como el gobierno de la 4T o 4ª Trasformación liderado por el Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). Dicho partido representa un movimiento social de izquierda nacionalista, cuyos principios éticos y valores humanos se sostienen por "el amor a la patria, la honestidad, el patriotismo y el reconocimiento de las diferencias del quehacer público, alejada de la corrupción y prácticas nocivas que persisten en el sistema político, cultural y económico de México" (Martínez, 2014, p. 211).

Como se observa, las decisiones de política pública de cuidado infantil se encuentran sustentadas en distintos valores partidistas, sociales, y en temas coyunturales que han dado pauta en la construcción de la agenda pública de cada gobierno. Del mismo modo, ha sido clave la participación de ciertos actores y grupos como el impulso de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) defensoras de derechos humanos y movimientos feministas, que actúan e inciden en coalición, algunas con mayor participación que otras, esto también dependiendo del contexto político y la apertura que presente cada administración gubernamental.

Así, la atención a la primera infancia, y en particular, el problema público que se vincula a su cuidado ha ido cambiando, subiendo y bajando de la agenda pública, y esto, además de muchos factores, ha estado relacionado con las ideas y espíritus de época de quienes deciden al respecto, es decir, de los gobiernos, y demás actoras/es involucrados.

Continuando con los atributos del marco de análisis de coaliciones promotoras, Sabatier y autores que han seguido su tesis, en sus más recientes aportaciones, enfatizan en la importancia del sistema de creencias, y añaden nuevos caminos para entender un cambio de políticas. Por ejemplo, incorporan al análisis los *choques externos:* aquellos sucesos o eventos dinámicos que pueden producir cambios en la política, tal como una crisis económica. Y, por otro lado, *los choques internos* al subsistema de política: aquellos acontecimientos que se convierten en escándalo y generan el mecanismo de cambio de la política pública, como son los actos de corrupción (Sabatier, como citado en Caldera, 2020, p. 30).

Lo anterior puede ser un buen ejemplo de que existen "sucesos que captan la atención de actoras/es" (Sabatier y Weible, 2010, p. 220) y pueden traer consigo nueva información para reafirmar el sistema de creencias sobre las políticas o modificar una opinión sobre su implementación (Caldera, 2020).

Haciendo referencia a lo antes expuesto, encuentro un punto de confluencia con los sucesos que justificaron la eliminación del PEI, ya que el discurso de política, básicamente objetaba que los actos de corrupción cometidos por personas operadoras de las estancias infantiles, eran una de las principales razones para desarticular todo un programa público.

Ahondando más en los argumentos que el gobierno federal de la 4T (2018-2024) presentó para demostrar irregularidades en el PEI, se encuentran otros que también tienen que ver con actos de corrupción o con la incorrecta ejecución del programa: 1) la sobre-edad, es decir, el hecho de que niñas/os se encontraban recibiendo el servicio fuera de la edad estipulada por las reglas de operación; 2) niños/as fantasma, es decir, un número de infantes reportados en las listas y que no aparecieron en las verificaciones; c) madres y padres con prestaciones duplicadas, ya que contaban con esquema de seguridad social y no debían haber matriculado a sus hijas/os en el PEI; d) nepotismo; y, e) una pobre administración, calidad y seguridad del ambiente en los centros de cuidado. Estas explicaciones fueron declaradas ante la opinión pública, pero se omitieron aquellas que hacen alusión a que el PEI también era un programa que en lo general se encontraba bien evaluado, y presentaba altos niveles de satisfacción de las personas beneficiarias (Myers y Uresty, 2023).

La eliminación del PEI suponía terminar con actos de corrupción, en el sentido de prescindir de personas intermediarias que pudieran cometer irregularidades, y en su lugar, entregar de manera directa un apoyo económico a las personas beneficiarias (PABNNHMT), argumentando que se mejorarían los procedimientos y apoyaría directamente a la economía de las mujeres y familias. Este hecho fue aceptado en términos generales por la sociedad y actoras/es políticos afines a la administración federal y al partido MORENA. Se respaldó la decisión de eliminar un programa ya que ante todo era necesario “acabar con la corrupción”. Aunado a que permitió afianzar la creencia de que retornar las labores del cuidado a los hogares era la mejor elección, ya que son los espacios más aptos para cuidar y criar. ¿Qué sentido tenía entonces mantener un programa corrupto, si, además, las mujeres pueden realizar mejor que nadie las tareas de cuidados? Bajo esta manifestación la decisión de eliminar al PEI ocurrió sin mayores obstáculos. Los únicos indicios de movimientos inconformes se presentaron por parte de un grupo de madres beneficiarias del PEI, de las responsables de estancias infantiles, y por supuesto de algunas OSC defensoras de derechos la niñez, que ante todo cuestionaron el papel del Estado como garante de derechos.

En suma, los argumentos que acompañaron el discurso de política (choques internos que propone el enfoque de coaliciones promotoras), ayudaron a legitimar las decisiones del gobierno, a pesar de las serias afectaciones a las propias familias, y a los derechos de mujeres e infancias.

3.1.2. Enfoque Constructivista para el análisis de políticas públicas: el discurso de política

Comprender el proceso decisorio de política, al que pretendo aproximarme, es una tarea teórica (Aguilar, 1993). Siguiendo esta premisa "la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en las que se entremezclan iniciativas sociales y gubernamentales" (Aguilar, 1993, p. 10). Las políticas son al mismo tiempo decisiones racionales, elección de alternativas, valores en juego, estrategias discursivas, entramados legales e institucionales (Cejudo y Merino, 2010, p. 93).

En razón de que el proceso de políticas está influido por diversos factores, como marco interpretativo referencial, esta investigación se sustenta en una visión general del enfoque constructivista para el análisis de política pública, cuyo interés radica en explicar y comprender significados subjetivos individuales o grupales (Álvarez- Gayou, 2003), y en donde el discurso en torno a políticas públicas influye directamente en el contenido de la política, y no solamente como estrategia para argumentar y convencer (Cejudo y Merino, 2010, p. 93).

El constructivismo como un enfoque del análisis social:

> Se ocupa del papel de la conciencia humana en la vida social. Afirma que la interacción humana está moldeada principalmente por factores ideacionales, no simplemente materiales; y los más importantes son las creencias ampliamente compartidas o intersubjetivas, que no son reducibles a lo individual; y que estas creencias compartidas construyen los intereses de los actores. (Finnemore y Sikkink, 2001, p. 391)

En el análisis de políticas públicas, el paradigma constructivista suele asociarse a los estudios que más centralmente destacan la importancia de las ideas en el proceso de toma de decisiones (Del Tronco, 2020, p. 15). Desde el constructivismo y escuelas del institucionalismo sociológico, se han postulado razones básicas para sospechar la influencia de las ideas en el comportamiento y decisiones de política (Parsons, 2002, pp. 48-49).

De acuerdo con Parsons (2002), uno de los grandes desafíos de los constructivistas desde finales de los 80`s, ha sido conciliar, en el proceso de toma de decisiones, el peso relativo que se otorga a las causas estructurales, institucionales y a las ideas, en donde estas últimas debieran tener mayor credibilidad como causas autónomas en las decisiones de política y no un peso secundario.

Si bien en el apartado anterior se presentaron bases teóricas que respaldan la importancia de las ideas y del rol que juegan en el proceso de toma de decisiones de política, también es destacable retomar las concepciones alrededor de los argumentos y estrategias discursivas que definen un problema público. Sobre esto, Majone et al. (1997) sugiere que "las políticas están hechas de palabras; de forma oral o escrita la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de política, se inicia con la expresión de preocupaciones generales y termina en decisiones concretas" (p. 35).

A pesar de que el enfoque constructivista se alimenta de múltiples tradiciones y perspectivas, algunas resultan más útiles para este estudio, por ello, me apoyo únicamente de aquellos postulados que apuntan la influencia que los discursos tienen en la definición de los problemas públicos y la legitimación de las decisiones.

El discurso es uno de los elementos clave que inciden directamente en el contenido de políticas durante todo el ciclo según lo propone el enfoque constructivista para el análisis de políticas.

En palabras de Cejudo:

> Las políticas públicas están determinadas también por los discursos, entendidos como los significados comunes construidos socialmente que dan sentido a las políticas públicas, incluye las ideas, normas, argumentos, conceptualizaciones, sistema de valores, con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos. (Cejudo, 2010, pp. 93-94)

El análisis del discurso tiene como exponentes clásicos a Foucault con e*l orden del discurso y el concepto de genealogía;* Habermas y la *acción comunitaria*; Bourdieu y el *capital cultural*; Derrida y la *deconstrucción*, entre otros (Cejudo, 2010). Desde la sociología destaca la aportación de Berger y Luckman, que señalan una realidad socialmente construida. Esta propuesta busca entender los procesos por los que una realidad se da por sentada en la vida cotidiana, a través de la relación

intersubjetiva que llega a establecerse socialmente como conocimiento o realidad y por consecuencia llega a institucionalizarse (Berger y Luckman, 1966).

En este sentido, las interacciones sociales generan significados compartidos que en el tiempo se vuelven estables, creando órdenes sociales que el constructivismo denomina estructuras o instituciones. A su vez, estas reglas y normas generan expectativas sobre cómo funciona el mundo, qué tipo de comportamientos e intereses son legítimos y qué identidades son posibles (Klotz y Lynch, 2007, p. 8).

Siguiendo a Campbell (2002), un enfoque más fructífero va más allá de solo entender el papel de las ideas en el proceso de toma de decisiones de política; debe además centrarse en la naturaleza del discurso político. Esto obedece a que "la estructura del discurso político y el lenguaje da forma a la manera en que las ideas políticas se comunican y se traducen en la práctica" (pp. 31-32). Campbell (2002) aporta algunos estudios que han demostrado que los tomadores de decisiones de política definen problemas y crisis en función de sus supuestos normativos y cognitivos.

El discurso de políticas puede ser visto como: "un conjunto especifico de ideas, conceptos y categorizaciones" (Hajer, 1995, p. 44); se trata de una visión más integral y no solamente de una estrategia de comunicación a la opinión pública. Desde el enfoque constructivista, el concepto *discurso de políticas* se refiere a los significados comunes construidos socialmente, que explican y justifican a las políticas públicas en función de necesidades y prioridades colectivas, también construidas socialmente (Cejudo, 2010, p. 99).

En una aproximación pragmática a las políticas públicas, los discursos se colocan en un lugar central, a través de los cuales, los actores despliegan sus dispositivos para transformar un problema en posibles soluciones (Torres, 2021). Esto último adquiere relevancia ya que el discurso de política es la herramienta simbólica y lingüística que se emplea para legitimar ciertas decisiones que representan *las mejores alternativas de solución* a los problemas públicos, desde concepciones paradigmáticas sobre cómo funciona o debe funcionar un entorno o contexto social particular.

Por todo lo anterior, esta investigación considera al discurso de política, como un posible medio para identificar rasgos de un orden hegemónico social a través del cual se teje la política pública de cuidado infantil. En tal sentido, las propuestas teóricas antes señaladas resultan particularmente útiles para el mayor entendimiento de las decisiones que derivaron en un cambio de política.

En la eliminación del PEI y creación del PABNNHMT, el discurso de política tomó forma oral, escrita y simbólica, se encuentra además relacionado a dos significados o creencias ampliamente compartidas: la corrupción presente en todas las acciones de gobierno y los cuidados como un asunto que debe ser resuelto por las familias en el ámbito privado y/o doméstico.

Así, en estos programas de cuidado, se ponen de relieve discursos de política contenidos en las reglas de operación, además de las expresiones públicas para persuadir y legitimar sobre las que se advierte una (re) definición del problema público y la elección de una solución o decisión política (Torres, 2021) por así convenir a los intereses colectivos. Finalmente, como sugiere Cejudo (2010) "el proceso de políticas es un juego para ganar y ejercer poder que ocurre mediante discursos en competencia" (p. 100).

3.2. Definición del problema público y el proceso de construcción de la agenda de gobierno

Las políticas pretenden responder a problemas que se construyen en el seno de la sociedad (Schneider, 1985, p. 209), por lo tanto, toman en consideración paradigmas cognitivos y formas de entender el mundo (Campbell, 2002), lo que influye en el modo en que se definen y resuelven dichos problemas. De acuerdo con Aguilar (1993), la definición de un problema público dependerá, en gran medida, de las creencias y valoraciones compartidas en un tiempo y lugar determinado, así como de los recursos con los que cuentan quienes ostentan el poder para decidir: "las personas encargadas de decidir en parte expresan ideas y preocupaciones de las demás, y en parte introducen sus propios intereses, preocupaciones, visiones y tecnologías" (p. 38).

Los individuos y sus organizaciones a través de acuerdos y negociaciones, buscan posicionar argumentos, discursos y diálogos relacionados con sus creencias, intereses y necesidades particulares para lograr transformarlos en asuntos de interés general. Los problemas de la política son entonces construcciones sociales que reflejan concepciones particulares de la realidad (Aguilar, 1993).

Urrea y Valencia (2017) aluden que la definición de un problema social "es una acción fundamental en la delimitación y diseño de una política pública, misma que depende de la aproximación que se haga del problema social, su comprensión y perspectiva desde la cual se aborde" (p. 2).

Entender que los problemas son construidos socialmente significa considerar que por medio de discursos y significados compartidos, ciertos temas se convierten en problemas o dejan de serlo, y también determina quién es susceptible de ser beneficiario/a de la acción pública (Cejudo, 2010), es decir, qué poblaciones son válidas y socialmente aptas de ser el centro de estrategias y acciones de gobierno.

Es bien sabido que el gobierno tiene muchos asuntos que resolver, por ello, no todos pueden ser considerados relevantes o prioritarios, es decir, no todos los problemas, demandas o cuestiones que se generan en el ámbito social ganan la atención y apoyo gubernamental, no todos pueden formar parte de la agenda formal o de gobierno (Aguilar, 1993, p. 29). En esta selección de temas y asuntos, las ideas y valoraciones sobre la composición y causas del problema son determinantes para decidir la acción o inacción gubernamental (p. 31).

Incluso, frente a un asunto social "aun multitudinario y candente, el gobierno encara el dilema de elegir si es de interés público o no, constitucional o no, trascedente o no, si debe actuar o no" (Aguilar, 1993, p. 28). En este proceso de toma de decisiones entran en juego actoras/es con fuerza para convertir cuestiones sociales a públicas, a través de la competencia de discursos, posturas, intereses, todo ello sustentado en una base ideológica que otorga valor a un asunto para convertirlo en público (pp. 26-27).

De este modo, los problemas públicos devienen del sentido mismo que la sociedad va atribuyendo a ciertos asuntos; algunos tienen el potencial para convertirse en *públicos*, otros, aunque no menos importantes, no logran ganar el interés institucional. Ello depende en gran medida de los recursos con los que cuentan actoras/es y con los que logran imponer sus intereses (Aguilar, 1993).

Ahora bien, el proceso a través del cual ciertos problemas llaman la atención del gobierno como asuntos posibles de política pública se denomina *formación de la agenda* (Aguilar, 1993, pp. 29-30) que resulta en: "el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, que los gobiernos ya han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como asuntos sobre los que han decidido actuar o han considerado que tienen que actuar", es decir, la denominada *agenda de gobierno* (pp. 29-30).

El proceso de formación de la agenda de gobierno no es producto de la expresión espontánea de demandas sociales; éste involucra recursos, movilizaciones, relaciones de poder accionados por actoras/es individuales, colectivos, élites y grupos de especialistas (Torres, 2021). Sobre el

particular, Aguilar (1993) sostiene que la formación de la agenda deja ver cuál es la estructura de poder que domina efectivamente en los diferentes momentos de la hechura de políticas, es decir, devela quiénes definen los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen fuerza para transformar cuestiones sociales en prioridades de gobierno y deja ver cuál es la base de ideas y creencias que otorga valor a ciertas cuestiones (p. 27).

Aunque en el ideal, en una democracia, la agenda formal de gobierno debería reflejar los problemas y preocupaciones de la comunidad en general, casi siempre existen grupos e intereses que carecen de representación y son excluidos (Elder y Cobb, 1984).

Como se ha visto, en este juego para ganar y ejercer poder, las prácticas discursivas durante la definición del problema público resultan cruciales, se trata de una lucha que las personas y/o coaliciones despliegan, provistas de sus competencias cognitivas y normativas, a través de las que pretenden definir, calificar y analizar el mundo en el que se sitúan los problemas públicos inaceptables que quieren denunciar, mientras que defienden una alternativa de solución a implementar (Zittoun 2013, 2017, 2019, como citado en Torres, 2021, p. 551).

Por lo tanto, "el problema no adquiere el rango de *público* a menos que actoras/es sociales concretos atribuyan características negativas a una situación por medio de discursos que la vinculen con valores sociales no atendidos" (Cejudo, 2010, p. 101). Finalmente el trabajo de convencimiento y persuasión termina con una decisión política (Torres, 2021, p. 101).

Barbara Nelson, por ejemplo, en un análisis sobre el tema del maltrato doméstico a niñas y niños en Estados Unidos, demostró que este problema fue susceptible de ser atendido por la acción gubernamental, solo cuando se logró convencer a ciertos actores de que la violencia en contra de las infancias tenía consecuencias negativas para las propias niñas/os y sus familias -independientemente de que los argumentos y discursos se basaran en intereses políticos y personales-. Lo anterior ofreció claves analíticas para entender factores políticos y culturales en el proceso de toma de decisiones (Nelson, 1993).

Según refiere Aguilar (1993), el "ámbito público es producto de la mayor o menor energía de las libertades políticas y cumple la función de mediar entre Estado y sociedad, entre la norma general y los intereses o necesidades particulares" (p. 26). Es en el ámbito público donde ocurren sucesos y percepciones delimitadas en la vida privada, que pretenden ser reconocidas como cuestión pública (Aguilar, 1993, p. 31).

En este ámbito público, las relaciones cotidianas entre sociedad y Estado toman forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, necesidades y satisfactores (Aguilar, 1993, p. 23). Pero ¿qué pasa entonces cuando los problemas públicos se plantean desde una concepción particular de la realidad? El problema público puede ser concebido desde diversas perspectivas; desde las personas que intervienen en el proceso de toma de decisiones, desde la población objetivo, o considerando ambas. Lo complejo resulta cuando solo se considera una postura, porque no refleja una mirada integral de todas las partes interesadas, y más aún, cuando una sola postura no recurre a un análisis de las relaciones causales y estructurales que representan el origen de estos temas (Subirats, 1994, como citado en Gómez y Mayorga, 2020, p. 32). En otras palabras, el que un problema pueda definirse como un asunto público y se coloque en la agenda de gobierno dependerá del poder y organización de los agentes implicados, y no necesariamente significa que se haya realizado un consenso entre todas las partes interesadas, ni que exista un análisis causal para su definición.

Respecto a este último punto, tomando en consideración que en toda política pública existe una relación de causa y efecto, pero en los casos en que la consistencia en la teoría de causa y efecto falla, "la intervención pierde eficacia porque su implementación está basada en falsos supuestos y circunstancias que al no coincidir con la realidad, impiden que se logre la situación que desea obtenerse a partir de la intervención" (Cejudo y Michel (2016) p. 8). Dicho de otro modo, "cuando los agentes que se busca beneficiar resultan afectados, cuando los valores que se buscan atender no se reflejan en la implementación, las políticas enfrentan problemas para lograr sus objetivos" (p. 8).

Por otro lado, pueden generarse más consecuencias negativas cuando la definición de un problema se construye desde una visión única del Estado y/o agentes con poder, y difiere de la perspectiva de las personas verdaderamente afectadas (Aguilar, 1993, p. 59).

Entre las principales consecuencias de una concepción diferenciada del problema público se encuentran las siguientes:

> a) Alternativas de solución que no responden a las verdaderas causas del problema, b) problemas de implementación al realizarse acciones que no responden a una concepción unificada, y c) efectos de la política que no reflejan un verdadero impacto porque la causa no ha estado bien diagnosticada. (Gómez y Mayorga, 2020, p. 35)

Por tanto, de acuerdo con la literatura especializada, la definición del problema resulta crucial en el proceso decisorio de política, "quien tiene el poder de definir la perspectiva desde la cual se aproxima a la situación problematizada a atender es quien tiene la decisión a implementar" (Urrea y Valencia, 2017, p. 133). La definición del problema no es un momento menor en la hechura de las políticas públicas, es determinante en todo el proceso de la política.

En suma, no todos los problemas sociales se vuelven problemas públicos, por ende, solo algunos forman parte de la agenda de gobierno.

Así mismo, algunos problemas públicos se mantienen vigentes en la agenda, y otros, en algún momento dejan de ser parte de la acción gubernamental o del interés público. Cabe entonces preguntarse, ¿por qué las tareas comunes o compartidas del ámbito privado y/o doméstico difícilmente son elevadas a problema público?, ¿la forma en que se ha definido el problema público vinculado con el cuidado infantil es adecuada?, ¿el asunto ha sido efectivamente calificado como uno público?, ¿por qué la solución para encarar este problema no está cambiando el statu quo de la desigualdad?, ¿cuál es el problema que en sí se está buscando atender?, ¿es posible asumir que el problema que se plantea no es la verdadera causa de esta desigualdad?, ¿el Estado y agentes con poder tienen una perspectiva distinta respecto al problema de cuidado infantil, de la que tienen las personas afectadas (madres, familias e infancias)?, ¿es posible asumir que el problema público de cuidados va más allá de la oferta pública de servicios, y tiene más que ver con un problema de desigualdad de género?, ¿existe una inconsistencia entre la causa y efecto del problema que se está buscando atender?

Lo cierto es que en todo este entramado decisional diversos factores convergen, y mi interés es resaltar aquellos que se relacionan con valores sociales y de género, impregnados de una carga valorativa, que, sin duda, influyen en la universalización de creencias, dando por sentado un orden social que garantiza el beneficio colectivo.

Las políticas públicas representan decisiones complejas que se encuentran en constante tensión, que involucran ideas, intereses, argumentos sociales y políticos que derivan de un tiempo y contexto en particular. Estas decisiones no necesariamente se apoyan de la evidencia técnica y científica, esta puede no ser suficiente cuando existen paradigmas duramente establecidos en un espacio. Por todo lo expuesto se concluye que, "no hay problemas en sí, no existen objetivamente, son construcciones sociales, políticas, de la realidad" (Aguilar, 1993, p. 57).

No por esto se debe olvidar que este planteamiento pretende ajustarse a una realidad como la mexicana, cuya transición democrática deriva de una tradición autoritarita que tiene complejas dimensiones; el régimen político, el modelo de gestión, los referentes institucionales, y sin duda, las tradiciones culturales y simbólicas, es decir, los mitos, ritos, creencias particulares producto de una historia política diferente a los modelos de análisis de política pública importados (Cabrero, 2000, p. 191).

Por ejemplo, en un sistema democrático abierto y plural consolidado, con un alto grado de permeabilidad en el aparato gubernamental, las dinámicas tienden a abrir el juego entre participantes sociales y políticos para la definición de problemas y la formación de la agenda, donde los consensos buscan ser legítimos dada la necesidad de ser un proceso permeable que permite a los participantes un grado de autonomía. En contraproposición, en un sistema en transición democrática y/o con una historia de régimen autoritario, como el caso mexicano, la tradición dicta una lógica de impermeabilidad en los procesos de participación, resultado también de que las estructuras de gobierno no están diseñadas para ser abiertas y plurales (Cabrero, 2000).

En el caso de México, por tanto, la definición de problemas radica en un proceso altamente centralizado por los actores de gobierno y/o agrupaciones políticas, y en consecuencia los agentes emergentes o no formales tienen grandes obstáculos para acceder a la negociación de la agenda de gobierno (Cabrero, 2000, p. 217).

En este sentido, ante todo parto del entendido de que en una realidad como la mexicana, el diseño de la política pública tiende a ser centralizada, sin embargo, en el proceso decisional, aun con limitaciones, coexisten grupos/coaliciones y/o actoras/es individuales con poder, que buscan imponer sus significados, valores y creencias.

3.3. Feminismos y estudios de género en el análisis de políticas públicas de cuidado infantil

De acuerdo con lo expuesto en los capítulos anteriores, el análisis de la acción pública debe considerar que en todo el proceso decisional están inmersos sistemas de creencias y valores que conforman a las subjetividades, a sus entornos sociales y políticos. A partir de esta sección, justamente, pretendo aproximarme a la relación causal que se establece entre ese sistema de valores y las decisiones que dan significado a las políticas públicas de cuidado infantil en México.

Para lograr lo anterior, como ya he expuesto, hago uso del enfoque constructivista para el análisis de políticas públicas como marco interpretativo referencial, mismo que tejeré, a partir de ahora, con postulados de los estudios críticos de género y feminismos de los que retomo los siguientes conceptos particulares: el género como una construcción social, la diferencia sexual, la división sexual del trabajo y la feminización de los cuidados, todo estos para dar cuenta de un paradigma en el que hombres y mujeres realizan trabajos excluyentes inherentes a la diferencia sexual (Lagarde, 2015), que en un paradigma patriarcal se ha institucionalizado y permeado en el diseño de políticas públicas.

Ahora bien, como es sabido, los marcos constructivistas centran su interés en "la experiencia humana y la manera como actoras/es la viven" (Álvarez- Gayou, 2003, p. 43). En este marco, el uso del lenguaje, resultado de la interacción social, termina por volverse parte de la conciencia humana, es decir, se traduce en constructos individuales y colectivos (p. 43). Kelly (1963) plasma la idea de que "el ser humano ve a su mundo a través de patrones o plantillas que él crea y en las que intenta encajar las realidades que componen el mundo" a lo que denomina constructos, por ejemplo, cuando una persona construye la idea sobre un comportamiento o conducta (citado en Álvarez- Gayou, 2003, p. 53).

El constructivismo social, los feminismos y estudios de género, constituyen a su vez corrientes emanadas del constructivismo original. Siguiendo a Álvarez- Gayou (2003), y mencionando brevemente a dichas corrientes, el constructivismo social "se enfoca en el mundo del significado y el conocimiento compartido intersubjetivamente, es decir, en la construcción social. Considera que el mundo se entiende como un conjunto de artefactos sociales resultantes de intercambios históricos entre personas" (p. 50). En cuanto a los feminismos, ofrecen una visión de las experiencias de las mujeres, de su realidad, de la forma en que experimentan la vida y su posición en la jerarquía social, es decir, un enfoque sobre la realidad de cómo se construye socialmente el género. En tanto los estudios de género, se inician como parte del movimiento feminista que ahora trasciende los estudios exclusivos de las experiencias de las mujeres para incluir una crítica a la construcción social dominante, a la estructura de poder que emerge de los estereotipos de género y que provoca desigualdades (pp. 51-53).

Así, los estudios críticos de género y feminismos como corrientes propias del constructivismo, sirven a este trabajo para aportar nociones sobre las construcciones sociales y de género que se han

tejido a través del tiempo, del lenguaje, de las interacciones sociales, y dan luz sobre la relevancia que tiene el análisis de la división sexual del trabajo como un concepto clave en la consolidación de un orden social hegemónico de dominación masculina, así como para el funcionamiento del sistema económico y de bienestar social (Batthyáni, 2020). Estas aportaciones dan pistas sobre la forma en que las construcciones sociales y de género han permeado en el proceso de política pública, incluso en aquellas políticas o programas con *perspectiva de género*. Y es que es relevante asumir que, incluso estas políticas -con perspectiva de género- pueden no resultan inmunes a prejuicios sociales y estereotipos de género.

Según Lagarde (1996), "la perspectiva de género feminista contiene también la multiplicidad de propuestas, programas y acciones alternativas a los problemas sociales contemporáneos derivados de las opresiones de género, la disparidad entre los géneros y las inequidades resultantes" (p. 5).

La perspectiva de género, basada en la teoría de género y en el paradigma cultural del feminismo:

> Permite analizar y comprender las características que definen a las mujeres y a los hombres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias. Así mismo, analiza las posibilidades vitales de las mujeres y hombres; el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros, así como los conflictos institucionales y cotidianos que deben enfrentar y las maneras en que lo hacen. (Largade, 1996, p. 2)

Pues bien, la base teórica conceptual que aquí se presenta resulta muy enriquecedora para comprender cómo experimentan la realidad las propias subjetividades dentro del proceso decisorio de política, y para identificar qué elementos y significados se instauran a partir de una construcción social y de género que se ha establecido en relación con los cuidados. Como ya se ha referido, en el proceso de toma de decisiones resulta clave la participación de actoras/es cuyas ideas, discursos e intereses tienen su base en creencias, percepciones y prácticas culturales.

También hemos visto cómo los paradigmas cognitivos tratan de ser impuestos en una sociedad por dichas actoras/es clave con poder, que intentan posicionar significados sobre la realidad y a partir de ello buscan resolver de "cierta forma" los asuntos que definen como problemas. Se asume que la forma de definir y resolver problemas de cuidado, procede de un orden social hegemónico sustentado en relaciones desiguales de poder y de un discurso patriarcal, en donde ciertos espacios

son reservados a partir de una división sexual del trabajo. Esta división según Batthyány (2021) es la principal responsable de que el trabajo remunerado pertenezca a los hombres y el no remunerado siga estando a cargo de las mujeres en términos estereotípicos. Por tanto, el sexo como categoría social, determina las posiciones a ocupar y las prácticas de trabajo de los individuos (p. 38).

En este sentido, resulta relevante cuestionarse sobre la ceguera de género que parece predominar en el análisis de políticas públicas, y para intentar abonar al respecto, las interrogantes que intento responder en esta segunda parte son las siguientes: ¿de qué manera el género y la diferencia sexual atraviesa la construcción de las políticas públicas de cuidado?, ¿cuáles son los elementos culturales y de género que se encuentran inmersos en la toma de decisiones de políticas de cuidado?, ¿cuál es el discurso que se antepone en esta toma de decisiones? Y ¿es un discurso patriarcal y adultocéntrico?

3.3.1. Análisis feministas de la categoría de género y diferencia sexual

Las corrientes feministas a partir de los años 70`s impulsaron el análisis de la categoría de género para diferenciar la biología de las construcciones sociales y culturales, desmitificando la idea de que los roles sociales asignados eran producto de las diferencias biológicas o de sexo, por el contrario, se trataba de construcciones sociales y culturales asumidas históricamente. El género como categoría constituyó uno de los cimientos conceptuales a través del cual las feministas construyeron sus argumentos políticos (Lamas, 2013). Al respecto, Batthyány (2021) expone, "las académicas feministas tenían la intención política de aclarar que las características consideradas *femeninas* eran adquiridas mediante un complejo proceso individual y social, y no derivaban naturalmente del sexo" (p. 17). En otras palabras, los movimientos feministas han contribuido a desmitificar el hecho de que las mujeres están biológicamente creadas para cuidar, y/o que en su naturaleza se encuentra la ternura e instinto maternal que les permite ser las más aptas para las tareas de cuidado. En su lugar, se ha afirmado que esta labor de cuidados de la que se han apropiado las mujeres, es resultado de construcciones sociales y de género que obedecen a una desvalorización de lo femenino vinculado sí con la naturaleza, lo emocional e irracional.

Bajo esta concepción, la categoría *género* comenzó a amenazar a diversas corrientes y pensamientos, como, por ejemplo, el pensamiento religioso, porque cuestiona la idea de lo "natural y divino", y refiere que es la simbolización cultural, y no la biología, la que determina mandatos relativos a lo que es propio de cada sexo (Lamas, 2013).

Simone de Beauvoir (1949) con su texto *El Segundo Sexo*, fue una de las pioneras en este pensamiento. Al respecto alude sobre la categoría mujer no como una esencia o un destino biológico o racional, sino como una construcción social. A través de su postulado *la mujer no nace, se hace*, concibe a los procesos históricos y culturales que influyen en la construcción de la subjetividad de las mujeres y su posicionamiento ante la otredad. Beauvoir propone así cuestionar el concepto de mujer y de lo femenino.

El pensamiento de Beauvoir (1949) ha sido base para el movimiento feminista, y para los cuestionamientos sobre la separación entre género y sexo. En su trabajo refiere la existencia de un tipo humano absoluto que es el tipo masculino; fuera de esta medida universal se encuentra la mujer, es decir, "la mujer es lo otro, lo que no es el hombre, él es el sujeto, él es lo absoluto" (p. 4). Bajo este argumento refiere que la mujer establece sus diferencias con relación al hombre, no así, el hombre con relación a ella, y esta sumisión le impide que ponga en discusión la soberanía masculina. Apunta que la mujer no se reivindica como sujeto porque carece de los medios concretos para ello, porque experimenta un lazo necesario que la une al hombre sin plantearse reciprocidad alguna, y a menudo, porque se complace en su papel de Otro., para las mujeres, rehusar esa complicidad, sería renunciar a ventajas derivadas de su alianza con la casta superior (Beauvoir, 1949, p. 6).

Beauvoir plantea que los hombres comenzaron a dominar a través de una jerarquía de los sexos, una supremacía que derivaron en un derecho, siendo hombres han hecho y compilado las leyes, han favorecido a su sexo, han convertido las leyes en principios que organizan una sociedad, y lo han hecho a partir de la subordinación de la mujer como una voluntad del cielo; se han empeñado en demostrar la fragilidad del sexo femenino. Para demostrar la inferioridad de la mujer, se apoyaron de la religión, la filosofía, la teología, la biología y la psicología; a lo sumo, se consentía en conceder al otro sexo *la igualdad en la diferencia* (Beauvoir, 1949, p. 7).

Las nociones de Beauvoir a pesar de su relevancia, han sido fuentes de críticas desde los propios feminismos por considerase esencialistas, sin embargo, siguen estando muy vigentes. Lo anterior obedece a la propuesta en la que Beauvoir señala el hecho de que el mundo siempre ha pertenecido a los varones y en esto ha sido clave la biología; así, solamente creándose de nuevo se mantiene una especie. En este supuesto:

> La madre es evidentemente necesaria para el nacimiento de otra persona, ella conserva y nutre al germen en su seno, y a través de ella se propaga la vida del clan, la maternidad destina a una mujer a una existencia sedentaria, mientras el hombre caza, pesca o va a la guerra, ella permanece en el hogar. (Beauvoir, 1949, pp. 25-26)

En este orden de ideas, el triunfo del patriarcado no fue ni un azar ni el resultado de una revolución, desde el origen de la humanidad; su privilegio biológico ha permitido a los varones afirmarse como sujetos soberanos, su trabajo productor les ha permitido la conquista de la naturaleza y jamás han abdicado a ese privilegio; cuando el varón se convierte en propietario del suelo reivindica la propiedad de la mujer (Beauvoir, 1949, p. 30).

De esta forma, el trabajo de Simone de Beauvoir sienta las bases teóricas para entender el desequilibrio de poder entre los sexos y el sometimiento de las mujeres a lo largo de la historia. A pesar de ser criticada duramente por un pensamiento que se supone esencialista, en su análisis, distingue los espacios que históricamente han sido asignados a la categoría mujer, y pone de manifiesto que, a partir de las diferencias sexuales, el varón se ha apropiado del espacio público, mientras las mujeres se someten a tareas domésticas y de cuidado, presupuestos que resultan útiles en una revisión histórica de la división sexual del trabajo.

Siguiendo con el pensamiento feminista, una de las corrientes que abona a la discusión de las complejidades relativas a la construcción de la categoría mujer, es el feminismo de la diferencia, en el que Luce Irigaray, Rosi Braidotti y Julia Kristeva se cuentan entre sus prominentes defensoras. De manera particular, la teoría de la diferencia sexual surge del postestructuralismo francés, específicamente de su crítica a la visión humanística de la subjetividad y considera tanto las diferencias dentro de cada sujeto (procesos conscientes e inconscientes) como las diferencias entre el Sujeto y sus Otros/as (Braidotti, 1999, p. 8).

Irigaray retoma el análisis de Simone de Beauvoir para centrarse en la diferencia entre la posición masculina y femenina, sin embargo, para ella, la diferencia sexual implica tanto la descripción como la denuncia del falso universalismo, inherente a la posición falogocéntrica, la que propone a lo femenino como lo “otro”, mientras lo masculino ocupa el espacio del agente racional, lo que conduce a instancias negativas respecto al conjunto “otros” (Irigaray 1974, citada en Braidotti, 1999, p. 9). Braidotti (1999) va más allá del análisis de Irigaray en otros aspectos de esta teoría.

Lo anterior resulta clave en la creencia de la inferioridad de las mujeres, cuyo origen podría estar ligado a una diferencia significada por relaciones de poder. Valores socio-políticos atribuidos a la mujer la representan como lo "otro" en el sistema patriarcal. La diferencia que constituye "otros" peyorativos resultó naturalizada; se construyeron categorías completas de seres devaluados y, por lo tanto, descartables; por ejemplo, tanto las mujeres como las personas de color encarnan esa otredad que es "diferente" de la norma, a su vez constituyen el signo simbólico peyorativo (Braidotti, 1999, p. 10).

Esta conformación de la categoría mujer como sujeta devaluada, minorizada y subordinada a relaciones de poder desiguales no dista mucho de lo que ocurre en la actualidad; el cuerpo de las mujeres sin duda experimenta una subjetividad diferente a la que experimenta el hombre sujeto de derechos. Las mujeres se han apropiado de un instinto maternal, más emocional y menos racional, más privado y menos público, que ha sido reforzado además por todo un sistema y orden social que las relaciona negativamente con las actividades reproductivas e irracionales.

Según refiere Braidotti (1999), la diferencia, con su carga de valor negativa, es estructuralmente necesaria en el sistema falogocéntrico para el orden social y el poder que lo sustentan. Precisa el largo alcance del lenguaje falogocéntrico que determina la estructura política y el sistema simbólico de nuestras sociedades, en donde la femineidad representa un conjunto de convenciones sociales, una red de discursos sociales, legales, médicos, que combinados construyen un tipo femenino estandarizado *normal*. Ante esto, Braidotti enfatiza que la teoría de la diferencia sexual desarticula la creencia en los fundamentos *naturales* de las diferencias impuestas socialmente del sistema de valores y representación que conllevan (Braidotti, 1999, p. 13).

Estas nociones apuntan a que las formas alternativas de legitimación femeninas deben negociarse, a través de la deconstrucción de los discursos hegemónicos que operan en la cultura dominante, entendidos como estructuras profundas del falogocentrismo que se define como intrínsecamente masculino, universalmente blanco y compulsivamente heterosexual (Braidotti, 1996, p. 12). La propuesta es que las mujeres deben re-aprender y re-poseer la posición del sujeto mujer, desvinculando formas de comportamiento constituidas de la femineidad, es decir, plantear identidades alternativas de las mujeres dentro de esencias previamente instaladas, es decir, *sujetos nómades*, que incluyan la revisión de otras categorías como la clase, raza, etnicidad y otras diferencias sociales (Braidotti, 1999, p. 15).

Otro clásico en el estudio de la categoría género y la segregación generada por la división sexual es el presentado por Gayle Rubin, que, en su trabajo *El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo,* busca analizar los orígenes de la desigualdad sexual a través del sistema de relaciones de opresión a las mujeres, las minorías sexuales y algunos aspectos de la personalidad humana. En este trabajo ella habla del *sistema sexo/género*, definido como "el conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, y en el cual se satisfacen esas necesidades humanas transformadas" (Rubin, 1996, p. 37).

Según Rubin (1996), este sistema deriva de una carga social del sexo y el género; es producto de la actividad humana histórica e inicia con la socialización (adiestramiento) de las/os más pequeños al proveerles proposiciones respecto de la naturaleza de los propios seres humanos, o más bien, de los roles y deberes que deben desarrollar en función de su sexo, o e*l deber ser de cada sexo.* Rubin (1996) basa su propuesta en las aportaciones de Freud y Lévi-Strauss a los feminismos y liberación homosexual.

Con su análisis, Rubin pretende desentrañar las relaciones por las cuales las mujeres se convierten en presas de los hombres, lo que nombra como la *domesticación de las mujeres.* Dicho análisis plantea instrumentos conceptuales desde las experiencias sociales de las mujeres que son sede de su opresión, es decir, la familia, las relaciones de parentesco, el matrimonio, el trabajo, a través de las que se explica su subordinación bajo un aparato social (Rubin, 1996).

También existen otras propuestas como la teoría psicoanalítica que estaban más interesadas en los procesos de identidad de género del sujeto. Al respecto, Nancy Chodorow y Carol Gilligan se centran en los primeros momentos del desarrollo de una persona en busca de claves para la formación de la identidad de género, tratando de explicar dicho proceso a partir de la experiencia real de interacción entre la niña/o con las principales personas cuidadoras y/o a partir de la función central del lenguaje, entendido este último, como el conjunto de símbolos a través de los cuales se representa el género. En la propuesta específica de Chodorow, la división familiar del trabajo y asignación de tareas y funciones juega un papel fundamental en la formación de la identidad de género (Scott, 1996).

Estas teorías han sentado bases para la identificación de los procesos a través de los cuales se generan construcciones subjetivas que constituyen a mujeres y varones en contextos sociales e

históricos. A pesar de ello, se ha criticado la fijación exclusiva sobre el antagonismo que surge entre varones y mujeres como hecho central del género, resaltando un binarismo que no permite deconstruir realmente la diferencia sexual (Scott, 1996).

De lo anterior, es posible observar que, en su definición, el género pone de relieve que las relaciones sociales se encuentran basadas en las diferencias entre sexos significadas por relaciones de poder. En esta idea, se afirman significados entre lo masculino y femenino, en donde las mujeres cuidan el hogar, mientras los hombres proveen el hogar (Scott, 1990).

La palabra género denota rechazo al determinismo biológico implícito en los conceptos de *sexo* o *diferencia sexual*, que suponen que las mujeres tienen capacidad para parir y los hombres tienen la fuerza muscular; también pasa a ser una forma de denotar construcciones culturales, es decir, ideas sobre los roles apropiados para hombres y mujeres (Scott, 1996).

En concordancia con lo anterior, lo que define al género es:

> La acción simbólica colectiva que permite que se construya e imponga como verdad inamovible una idea del "deber ser" de los varones y las mujeres. Así, la cultura marca a los seres humanos con el género y el género marca la percepción de todo lo demás; lo social, político, religioso, lo cotidiano. (Batthyány, 2021, p. 19)

Como se observa, gracias al uso de la categoría género de una forma más literal y seria, las feministas comenzaron a reconocer formas de interpretación y organización social de las relaciones entre sexos (Scott, 1996), no porque lo femenino y masculino fueran una definición biológica, sino porque las practicas diseñadas por las sociedades reproducían desigualdades a través de las funciones y ubicación que se otorgaban a uno u otro sexo, prácticas que eran creadas por el hombre y no divinas ni incuestionables (Batthyány, 2021, p. 18).

En suma, el análisis de la categoría de género y diferencia sexual desde la perspectiva feminista ha aportado un conjunto de posiciones teóricas y referencias descriptivas respecto a las relaciones entre los sexos, a las construcciones sociales que se tejen en función de esta diferencia sexual, y a partir de lo que se establecen roles, estereotipos y espacios a ocupar; todos estos preceptos resultan muy valiosas para aproximarnos al sistema de valores y creencias que influyen en los procesos de decisión de política pública de cuidados.

3.3.2. Género, instituciones y políticas públicas de cuidado

No debe omitirse que la lucha contra la desigualdad en gran parte ha sido motivada por mujeres, y gracias a ello, existen importantes avances como el reconocimiento de derechos entre varones y mujeres en el espacio laboral, en el acceso al mercado de trabajo, a la educación, entre otros. Sin embargo, persisten espacios, como el doméstico, en donde se ha reproducido y perpetrado una desigualdad basada en la diferencia sexual (Pautassi, 2007).

Sobre ello, Batthyány (2021) señala que "aún existe un vacío que dificulta la organización de los tiempos de trabajo remunerado y no remunerado basado en la división sexual del trabajo tradicional" (p. 39). En este sentido, las energías se han concentrado en la lucha por el derecho a la inserción en el ámbito público, dejando de lado la discusión del ámbito privado.

Tal parece que, ante el reconocimiento de derechos y condiciones de igualdad a las mujeres, no se consideró la división sexual del trabajo al interior del hogar, donde los varones pocas veces reclaman una corresponsabilidad en tareas de cuidado, profundizando así, una división entre lo público y lo privado (Pautassi, 2007, p. 36). En palabras de Batthyány (2021), al Estado no le importó preguntarse por la igualdad entre varones y mujeres en todos los ámbitos, entonces los mundos público y privado se organizaron en función de una estricta división del trabajo productivo y reproductivo, con base en el sistema de género dominante (p. 12).

En la realidad, las políticas públicas de cuidado han comenzado a ocupar un espacio en la discusión a nivel regional, sin embargo, la distribución igualitaria del tiempo en el trabajo doméstico y de cuidados, sigue siendo asumido por las mujeres mayoritariamente, en una suerte de discriminación encubierta (Pautassi, 2007).

Cabe entonces cuestionarse, ¿por qué las políticas de cuidado no han ocupado un lugar central en la agenda pública y de gobierno?, ¿por qué la distribución desigual de las tareas de cuidado no ha ocupado un lugar prioritario en el debate y discusión pública?, ¿de qué manera las instituciones han influido en los procesos de subjetivación de las mujeres?, ¿por qué los espacios de cuidado infantil no forman parte de una demanda general de las mujeres?

En este debate, el discurso de política vinculado al cuidado se liga a la regulación laboral para trabajadoras asalariadas, además el cuidado sigue siendo calificado únicamente como una herramienta para la inserción de las mujeres en el espacio laboral y no se ha avanzado en formas jurídicas que contribuyan a eliminar estructuras asimétricas entre hombres y mujeres, personas

cuidadoras y receptoras de cuidado, ni tampoco en el reconocimiento de la diversidad de condiciones en las que se encuentran estas poblaciones (Pautassi, 2007).

Contrariamente, las instituciones han influido en los procesos de subjetivación de las mujeres a través de las propias políticas públicas. En estos procesos de subjetivación, las tareas de cuidado han sido adoptadas por las mujeres sin mayor cuestionamiento; aunque es de reconocer que en las últimas décadas, a partir de los nuevos modelos de organización familiar y de la mayor participación de las mujeres en la tareas productivas (Myers y Urresty, 2022) se ha hecho visible la tensión entre los tiempos de cuidados y las exigencias del trabajo mercantil, que exige mayor movilidad y disponibilidad horaria de las personas trabajadoras (Carrasco, 2003).

Pese a lo anterior, también se debe reconocer que las instituciones han favorecido la consolidación de modelos de cuidado y dinámicas de género dentro de las familias. Por ejemplo, en México los programas públicos de cuidado infantil tratan de acciones impulsadas para asegurar a las madres, cuidadoras primarias o padres solos, la posibilidad de un trato igualitario en el acceso al mercado de trabajo, asumiendo que se les debe "ayudar" a cumplir con sus tareas, lo que significa que no se ha superado el vínculo de los cuidados con la situación laboral de las familias, y tampoco se ha superado la creencia respecto a que únicamente las mujeres u hombres, estos últimos, ante la ausencia de una mujer, necesitan la ayuda del Estado; no se ha transitado en su lugar, hacia una política de corresponsabilidad en los cuidados.

Si se observa, desde la denominación de los programas de cuidado infantil -Programa de Estancias Infantiles *para apoyar a madres trabajadoras y padres solos* y Programa de Apoyo al Bienestar de Niñas, y Niños, Hijos *de madres trabajadoras*- se refuerzan estereotipos de género, se invisibiliza la responsabilidad paterna, mientras se naturaliza el rol de las madres como encargadas exclusivas del cuidado de hijas/os. Llama también la atención que las licencias por maternidad se denominen *licencias por cuidados maternos*, dando lugar a que los cuidados se asuman exclusivos de las madres. La crítica se centra entonces, en el papel que juegan las instituciones del Estado durante el proceso decisorio de intervenciones, desde la forma de nombrar a los programas hasta su forma de operar.

Por otro lado, en la legislación laboral no se ha logrado una licencia parental equitativa; el tiempo de licencia para cuidar es destinado principalmente a las mujeres, con lo que se busca asegurar el vínculo materno después del nacimiento, dando por sentado que el vínculo y cuidado paterno no

es indispensable o necesario, por lo tanto, la diferencia entre el plazo otorgado a las mujeres y hombres para el cuidado de la persona recién nacida es notoria aun en países de Latinoamérica. Otro ejemplo en ciertos países de la región, se encuentra en la obligatoriedad de los centros de trabajo de brindar salas de cuidado infantil en función del número de empleadas que necesite el servicio, asumiendo que solo las mujeres los requieren (Pautassi, 2007).

En tal sentido, las políticas que involucran el cuidado, y buscan fortalecer el desarrollo profesional de las mujeres, resultan insuficientes, lo que impacta directamente en las oportunidades laborales de las mujeres. A modo de ejemplo, el impacto de la maternidad en el empleo y la falta de arreglos laborales flexibles, provocan que en América Latina y el Caribe, la presencia de niñas/os menores de cinco años en los hogares, agrande la brecha laboral de género del 28% al 40%; esto podría relacionarse con las creencias de que el trabajo femenino afecta negativamente en la crianza de niñas/os pequeños. Ante esto, la participación laboral de las mujeres disminuye un 38% con el nacimiento del primer hijo/a, mientras que esto no repercute en los hombres. De igual forma, existe una reducción de horas de trabajo en las mujeres y un incremento del autoempleo, ligado a la economía informal (Suaya y Bustelo, 2024, párrafos 1-3).

Lo anterior pone de manifiesto que las políticas inclusivas y/o con perspectiva de género no están necesariamente apoyando a las madres en la distribución de las tareas de cuidado, tampoco se invierte lo suficiente en servicios de cuidado infantil de calidad y no se fomenta una cultura de corresponsabilidad. A nivel institucional existe una negación de las consecuencias de la organización social de los cuidados que prevalece y de la inequitativa distribución de los tiempos que se dedican a estas tareas entre los diversos agentes sociales y privados.

Se asume entonces que el modelo de políticas sociales desarrolladas por los Estados de Bienestar en Latinoamérica se mantiene vigente; dicho modelo se sustenta en el trabajo doméstico femenino y el trabajo asalariado del varón, a partir de este último, los miembros de la familia gozan de un sistema de seguridad social (Pautassi, 2007).

En tal sentido, desde el punto de vista de la previsión social:

> Los sistemas de protección social se erigen sobre una división sexual del trabajo que refleja la estructura de poder predominante en las familias, en donde la familia patriarcal se constituye como el modelo típico de familia, fundada sobre la superioridad jerárquica del

> hombre sobre la mujer, que ha sido reforzado además a través de la legislación y tradiciones respecto al matrimonio. (Draibe y Riesco, 2006, p. 34)

Por todo lo antes expuesto, desde la perspectiva feminista y estudios de género, se propone superar el tema del cuidado como mera herramienta de la política laboral, y en su lugar el cuidado debe convertirse en el eje central y de regulación de las acciones públicas, con sus implicaciones sociales como una responsabilidad compartida.

3.3.3. Familiarización y feminización de los cuidados

En este tenor, los supuestos teóricos abordados con antelación permiten comprender por qué en las familias las mujeres han sido entendidas como las sujetas obligadas a prestar cuidado, y por qué se estima que dichas tareas deben recaer en el ámbito privado. Como hemos visto, existe toda una interpretación histórica de sometimiento de las mujeres al trabajo doméstico y de cuidados, es decir, una domesticación de las mujeres, a partir de una jerarquía en los sexos impuesta por los hombres desde su supremacía en la creación y compilación de las leyes y normas que rigen toda sociedad. Apoyadas además de la religión, muchas otras disciplinas determinan que los cuidados solo pueden provenir de las madres, es decir, del sexo femenino irracional y emocional.

Por lo anterior, las familias se consideran dimensiones centrales que constituyen el Estado de Bienestar. Junto con las relaciones de género, definen sus estructuras e interfieren en sus efectos (Draibe y Riesco, p. 34). Existe evidencia de que en la relación entre Estado y familia hay un paradigma predominante que sustenta la división sexual del trabajo y sus roles de género tradicionales, con el predominio de un modelo de familia biparental y heteronormativo con claros roles: hombre-proveedor y mujer cuidadora (Muñoz, 2017, p. 22)

Ahora bien, las políticas familiares se vinculan directa o indirectamente con políticas de género. Al respecto, Flaquer (2000) define a las políticas familiares como: “las intervenciones públicas para facilitar recursos a las personas con responsabilidades familiares para que puedan desempeñar en las mejores condiciones posibles, las tareas y actividades derivadas de ellas, en especial las de atención a sus hijas/os o personas dependientes” (p. 12). De acuerdo con esta definición, las políticas de cuidado se clasifican dentro de las políticas familiares (Muñoz, 2017).

Si reflexionamos sobre esta definición de políticas familiares, el Estado interviene para "ayudar" a las familias a que asuman de la mejor forma y/o en las mejores condiciones "sus responsabilidades". En el sentido estricto, no se reconoce la participación prioritaria del Estado como corresponsable de proveer cuidados y garantizar las mejores condiciones para ejercer el derecho al cuidado, tanto de la población cuidadora como de quien recibe los cuidados.

Aquí tenemos un punto de confluencia con el PABNNHMT, es decir, un programa que tiende a promover la familiarización de los cuidados, derivado a que la decisión y/o modificación de cambio de política tiene entre sus principales orientaciones el apoyo a las familias para que realicen *sus responsabilidades familiares.* Las transferencias económicas en efectivo (sin poner mecanismos de control o condicionamiento para su uso) permiten a las familias (principalmente a las mujeres) cumplir con las tareas de cuidado y tener a cambio una remuneración sin la participación de intermediarios, o en su caso, decidir respecto a las redes de cuidado familiares más idóneas para realizar dichos cuidados.

Ante esto último, se recuerda el mensaje de quien fuera el titular de la Secretaría de Hacienda Pública, Carlos Urzua, respecto de entregar recursos directamente a las familias, a las abuelas, "quienes cuidarían mejor a niñas/os, incluso mejor que las propias estancias infantiles" (El Economista, 2019, párrafo 2). O también el mensaje del ex presidente Andrés Manuel López Obrador, quien a raíz de la pandemia convocó a los varones a sumarse a los cuidados y tareas domésticas, pero en su llamado recalcó que en México la tradición es que las hijas son las que más cuidan y siempre están pendientes de sus madres y padres, mientras que los hombres son más desprendidos; este argumento, aunque tenía la finalidad de motivar la integración de los hombres en las tareas domésticas, nuevamente refuerza estereotipos de género, razón por la cual, grupos feministas criticaron la propagación de esos espacios culturalmente asignados que reproducen la desigualdad (Como citado en Batthyány, 2021, p. 13).

De modo tal que, el surgimiento del PABNNHMT tenía la intención de devolver las tareas de cuidado a las mujeres, principalmente de aquellas familias que no cuentan con un esquema de seguridad social. Así, el discurso directamente o indirectamente indicaba que no se requiere el apoyo del Estado; y, en todo caso, este apoyo estará enfocado en otorgar un recurso económico a las familias para que cumplan de mejor forma con sus tareas, dejando de lado el compromiso con brindar una atención infantil desde una perspectiva de derechos.

Desde la perspectiva del PABNNHMT, se deja ver la visión de que las familias son las más capacitadas para la crianza y cuidado, pero no se asume que existe al interior de éstas una relación desequilibrada de poder, en la que el varón seguirá gozando de una mayor libertad en el ejercicio de sus derechos a la educación y laborales, sabiendo que siempre habrá una mujer en posición de subordinación; aunque la mujer también participe de actividades productivas, el cuidado será siempre su obligación. Una carencia de estrategias para la reorganización de roles no solo agudiza la división sexual de trabajo, sino que no contribuye a transitar a un enfoque de derechos.

Por ello, a pesar de que el gobierno emprende acciones afirmativas a favor de las mujeres e infancias, como la implementación de programas de cuidado infantil, y lo hace desde la perspectiva de género, existe una negación de las desigualdades estructurales de género y del conflicto derivado de la división sexual del trabajo. Tampoco se ha superado el paradigma asistencialista.

Estos significados compartidos pueden traducirse en la falta de impulso para colocar en la agenda de gobierno el tema de cuidados y también podría ayudar a entender por qué no se reconoce un movimiento desde las familias para exigir el derecho de las niñas y niños a contar con espacios de cuidado de calidad. Esto último, deriva del hecho de que las propias familias y mujeres se apropian de las tareas de cuidados como parte de la identidad femenina históricamente construida.

Finalmente, estas decisiones de política y discursos respaldan una visión que familiariza a los cuidados, y, por otro lado, restringe la construcción de una cultura de corresponsabilidad. El Estado y la institucionalidad vigente fortalecen el modelo en el que la responsabilidad sobre el cuidado del hogar y la niñez sigue recayendo fuertemente sobre familias y mujeres (Pautassi, 2007, p. 12).

Desde la perspectiva de género, la desfamiliarización y desfeminización de los cuidados provoca grandes resistencias; hay un vínculo naturalizado entre familia y cuidados que dificulta la concepción de los cuidados como un derecho universal (Batthyány, 2021).

Lo anterior nos aproxima al proceso de toma de decisiones relacionadas a los programas públicos objeto de este estudio; permite entender por qué el problema vinculado al cuidado de niñas y niños de primera infancia podría no alcanzar ni siquiera la calificación de *público* en tanto su atención sigue recayendo en el núcleo familiar, por lo que son las familias las encargadas de resolverlo, más allá de la obligatoriedad del Estado mexicano de garantizar los derechos de la niñez, y más allá de las evidencias científicas que concluyen sobre la importancia de invertir en este periodo de la vida.

En suma, el proceso decisional de políticas públicas de cuidado descansa en una base ideológica fuertemente vinculada a la división sexual del trabajo, familiarización y feminización de los cuidados. A pesar de la implementación de acciones para atender el problema público del cuidado, este ha estado enfocado en otorgar una ayuda complementaria para los hogares que no pueden resolver "sus tareas" (Pautassi, 2007). Desafortunadamente esta perspectiva no ha sido cuestionada en lo general, ya que, en el contexto histórico, social y cultural, las mujeres se asumen por naturaleza como las principales cuidadoras y por lo tanto encargadas de las tareas del hogar.

3.3.4. División sexual del trabajo

Los estudios de género han mostrado cómo a partir de las diferencias que se montan culturalmente entre los sexos, se producen desigualdades. Para entender el alcance teórico de la dimensión de género, es necesario analizar la división sexual del trabajo que determina la organización social. Este concepto según Batthyány (2021) se ha adaptado en función de cada contexto social e histórico en base a diferencias sexuales y de género, asignando a los varones tareas prioritariamente de la esfera productiva, mientras que, a las mujeres, les ha asignado tareas de la esfera reproductiva, lo que las deja fuera de funciones con alto valor retributivo o económico (p. 25).

La división sexual del trabajo estaría sustentada en una larga visión patriarcal liberal, en donde la esfera pública (masculina) está centrada en lo llamado social, político, económico-mercantil; por otra parte, la esfera privada o doméstica (femenina) está centrada en el hogar, basada en lazos afectivos y sentimientos, pero desprovista de cualquier idea de participación social, política o productiva. Esta última esfera está relacionada directamente con las necesidades subjetivas de las personas (Federici, 2013, p. 7)

Dentro de esta división sexual, los varones se consideran proveedores ya que realizan un trabajo productivo, remunerado y socialmente reconocido fuera del hogar, en cambio, las mujeres se ocupan de la reproducción, la crianza, los cuidados, el bienestar de la familia y el orden del hogar, las cuales son tareas desvalorizadas y no remuneradas (Batthyány, 2021). Estas labores se ligan a la "naturaleza" de las mujeres, en su singular capacidad de amar y cuidar, valores poco cuestionados por las propias mujeres, pues más bien forman parte de sus procesos de subjetivación.

Marcela Lagarde (2015) señala que "el hecho de que los hombres y mujeres en las más diversas sociedades se dediquen a actividades y realicen trabajos excluyentes ha sido conceptualizado, como

inherente a la diferenciación sexual" (p. 111), Así mismo, sugiere que "la división del trabajo es desigual genéricamente" (p. 580).

Lagarde busca identificar las múltiples maneras en que las mujeres intervienen en la conformación de las identidades genéricas:

> La subjetividad de las mujeres construida en la feminidad dominante se caracteriza por su especialización limitada a cuidados vitales específicos, por la religiosidad, la magia y la fantasía, por el sentido común. Las funciones intelectuales de las mujeres como reproductoras de las concepciones del mundo, han hecho de ellas sabias normadoras de los deberes genéricos y de los valores éticos de su ámbito cultural, sabias de la casa y la comida, de la prodigalidad erótica y procreadora, de la mitología y de las prohibiciones, pero ignorantes en lo demás. (Lagarde, 2015, p. 593)

Por esta división genérica, la mujer es la encargada de mantener a otras personas y a la humanidad del lado de la vida, y lo hace con sus cuidados en el ámbito cultural de la maternidad (Lagarde, 2015, p. 206). Los trabajos de cuidado, como Carrasco (2016) expone, "van destinados a cuidar la vida, a cubrir necesidades tanto biológicas como emocionales, a mantener a personas vulnerables" (p. 42). Estos cuidados, sin duda, recaen siempre en el ámbito doméstico, es decir, en el espacio asignado a las mujeres, pero repercuten en todo el sistema económico y social; aunque su contribución no sea visibilizada aún, son fundamentales para el mantenimiento de la sostenibilidad de la vida (Federici 2013; Carrasco, 2016).

La sociedad y sus prácticas patriarcales especializan a las mujeres en la reproducción social, es decir, las acciones de maternar son propias de las mujeres, o al menos así es como las han apropiado, como parte de sí mismas, y por lo tanto constituyen un elemento fundamental de la identidad femenina.

Lo anterior resulta muy coherente con la persistencia de valores y creencias sociales compartidas que hacen de las mujeres mexicanas las principales cuidadoras, siendo este atributo interiorizado por las propias mujeres, hasta el límite de adoptar estas tareas de manera exclusiva. Se asume que en el imaginario colectivo nadie podrá cuidar y proteger mejor que una mujer-madre, y por lo tanto, la intervención del hombre en tareas "propias" de las mujeres es rechazada por el Estado y la sociedad. Estas ideas compartidas entre instituciones y sociedad han permeado entonces en la

conformación de acciones públicas, nuevamente privilegiando un paradigma tutelar, y no uno de derechos.

Lo anterior suma a los supuestos de esta investigación, así como el hecho de que no existe una exigibilidad por parte de las mujeres mexicanas para demandar servicios públicos de calidad para el cuidado de sus hijos/as fuera del hogar, ni en corresponsabilidad con los varones. Por lo tanto, son acciones de *buena voluntad* de los gobiernos aquellas que ayudan en las responsabilidades que socialmente son atribuidas a las mujeres. Con esto no solo se devela la falta de apropiación de derechos de las mujeres, sino también la vulneración al ejercicio pleno de derechos de las infancias.

Como se ha visto, el marco teórico referencial desde el pensamiento feminista y los estudios de género, contribuyen en la conceptualización de una construcción social y de género y una división sexual del trabajo, a partir de la que se fundan desigualdades estructurales de género.

Esta diferencia marcada a través de representaciones ideológicas señala el *deber ser* de las mujeres en un proceso histórico y cultural. En estas representaciones, el Estado y sus instituciones representa a las mujeres como madres (Lagarde, 2015). El papel del Estado reproduce con mucha frecuencia inequidades de género, basadas en los roles que transfiere a las mujeres, a quienes responsabiliza de los cuidados.

3.3.5. Patriarcado y adultocentrismo

Diversos enfoques se han empleado para el análisis del género, uno de ellos intenta explicar los orígenes del patriarcado, exponiendo la necesidad del varón de dominar a la mujer, de transcender a través de la reproducción de las especies, cuyo significado ha sido vital para todo el sistema económico y político, ya que se mantiene como su cimiento (Federici, 2013). No obstante, algunas respuestas sobre el patriarcado estaban más ligadas a la propia sexualidad (Scott, 1996).

Según expone Lagarde (2015), correspondió al marxismo y al feminismo decimonónico plantear que la organización de la sociedad en su conjunto era patriarcal. El patriarcado es uno de los espacios históricos del poder masculino que encuentra su asiento en las más diversas formaciones sociales (Millet, 1995, p. 34, como citado en Lagarde, 2015, p. 95).

De acuerdo con Lagarde:

> El poder patriarcal no se limita a la opresión de las mujeres ya que se deriva también de las relaciones de dependencia desigual de otros sujetos sociales sometidos a dicho poder, a partir de estos criterios, es posible identificar a los sujetos de la opresión patriarcal o masculina. (Lagarde, 2015, p. 96)

Así, la opresión patriarcal no solo se ejerce sobre las mujeres, sino también sobre las infancias, en personas jóvenes, ancianas, homosexuales, minusválidas, personas enfermas, obreras, campesinas, indígenas, quienes se definen como clase trabajadora, quienes profesan religiones y hablan lenguas minoritarias, personas gordas, sujetas de clases explotadas, personas de piel oscura, chaparras, feas y analfabetas, esto es así, porque el poder patriarcal es sexista, pero también clasista, etnicista, racista, imperialista, entre otros (Lagarde, 2015, p. 96).

Como se ha referido, el patriarcado ejerce su poder en distintas poblaciones. Más allá de su voluntad, los opresores patriarcales, es decir, los hombres, el Estado, sus normas, pero también la sociedad civil, ejercen el poder patriarcal. Incluso puede darse el caso de mujeres ejerciendo dicho poder sobre otras mujeres o sobre niñas y niños (Lagarde, 2015, pp. 96-97).

De tal forma que la niñez puede estar sometida a desequilibradas relaciones de poder por parte de hombres, mujeres, el Estado, sus normas y la comunidad. Finalmente, el género, la raza, la edad, la clase, también se intersectan en la trayectoria de las infancias, a quienes históricamente se les ha invisibilizado y subordinado bajo un paradigma androcéntrico, sexista, colonial, y, también habría que agregar, adultocéntrico.

El estatus histórico de invalidez se les ha asignado desde el ámbito privado, doméstico e institucional, lo que podría explicar la persistencia en el imaginario colectivo de considerarles como seres inferiores e incapaces de participar en los asuntos que son de su interés y, por lo tanto, reducirles a objetos de protección, lo que se agudiza aún más en los primeros años de la vida.

En congruencia con lo anterior, Bojórquez (2019) muestra una "predisposición a invisibilizarles, percibirles como seres incompletos, desregulados, estigmatizarles o incluso lastimarles tomando ventaja de la enorme desigualdad de poder entre las niñas y niños más pequeños con respecto al mundo adulto" (p. 4).

Como se expuso anteriormente, las relaciones de poder se han perpetuado históricamente a partir de una lógica dicotómica. Existen grupos de población que a lo largo del tiempo han sido invisibilizados y subordinados bajo un orden social patriarcal-heteronormado, que coloca en el centro al hombre/blanco/heterosexual/ como medida universal. Bajo este paradigma, también existe una relación de dominación de las personas adultas sobre la niñez. Así, el adultocentrismo como categoría hace alusión a "las relaciones asimétricas de poder entre las personas adultas y la niñez y juventudes, a partir de un orden de valores propio de la concepción patriarcal (…)" (Arévalo, 1996, como citado en Bojórquez, 2019).

Igual que se construye la subjetividad de las mujeres a partir de la diferencia, la categoría niñez también se construye a partir de la otredad. Por ende, las/os más pequeños han sido relegadas/os al ámbito privado como su espacio natural excluyéndoles del espacio público.

El orden social patriarcal y una visión androcéntrica han influido en la forma en que se constituyen las subjetividades en edades tempranas.

Al respecto, Bojórquez et al. (2018) mencionan que la historia de la niñez y su relación con el mundo adulto ha estado marcada por un alto grado de dominación, producto de la imposición del poder adulto y del orden patriarcal. Por lo tanto, se asume que, en la construcción de subjetividades en estas infancias, lo central es el poder que se ejerce sobre ellas.

Para poder hablar de una agencia social, es vital comprender el tema de la subjetividad desde etapas tempranas. En la construcción del sujeto, desde la niñez, la centralidad de la persona no ha de entenderse de modo individualista; la autonomía del sujeto exige el reconocimiento de otra persona, y solo se despliega efectivamente en ese vínculo social (Bojórquez, 2019, p. 13). Con lo anterior se hace evidente que en los procesos de subjetivación nos constituimos a partir de relaciones intercorpóreas. Entender a la niñez como sujetos sociales, dependerá de las relaciones que establezcan entre sus pares y con el mundo adulto que conforma su entorno.

No existen subjetividades únicas, éstas son movibles, dinámicas y varían según el contexto histórico y cultural. La infancia es un fenómeno social que cambia, como Liebel (2006) señala: "la infancia no solo se transforma en el transcurso de la historia sino que en las diferentes sociedades y culturas, adopta formas muy diversas que pueden incluir ideas, conceptos y formas de actuar diferentes" (p. 246).

La historia colonial de nuestros contextos latinoamericanos y de tercer mundo, también han impactado profundamente en la constitución del sujeto, incluyendo a las infancias. En detrimento de la propia niñez, su conceptualización se ha tornado homogénea, también occidental y/o eurocentrista. Liebel (2016) alude que en el concepto de niñas/os solo se reconoce *una* "naturalización" en la categoría niñez que invisibiliza los diferentes contextos socioculturales, las etnicidades, el género y la religión. Todas estas constituyen las subjetividades y son necesarias para plantear su reconocimiento como personas titulares de derechos, desde sus cosmovisiones, en el respeto a su autonomía y libre determinación.

Urresti (2008, p.1) habla de subjetividad como la dimensión que se relaciona con las formas en que los sujetos se apoderan de –y son apoderados por- las estructuras sociales, y se hace posible en los procesos de reproducción del orden social.

Como resultado de lo aquí señalado, es posible decir que los procesos de subjetivación impactan en la forma en que niñas y niños construyen su propia identidad, agencia, vínculos y afectos, también en cómo se viven las experiencias a través de un cuerpo en desarrollo, que comienza a conocerse y a identificarse con un entorno. Cuando hablamos de una persona sujeta de derechos resulta indispensable abordar cómo se vive esta experiencia desde la dimensión corporal, afectiva, social, política y cognitiva, la experiencia de sentirse titular de estos y con capacidad de exigibilidad.

3.4. Consideraciones finales del capítulo

Para finalizar este capítulo únicamente resta decir que los postulados aquí planteados, desde disciplinas como la ciencia política, el análisis de políticas públicas y los estudios críticos de género, me permiten aproximarme al proceso de toma de decisiones de políticas y comprender de mejor forma, cómo la diversidad de contextos sociales, históricos y políticos influyen en cada decisión de gobierno. Esto significa los distintos paradigmas cognitivos, formas de entender el mundo, cosmovisiones, ideas tienen relación con la forma en que se definen y resuelven los problemas que se consideran prioridad en las agendas de gobierno.

En una relación causal, los paradigmas que persisten tienen su base en un orden patriarcal, en el cual, las mujeres, niñez y otros grupos considerados diferentes o fuera de la norma no deben ocupar los espacios socialmente asignados a los varones.

En este sentido, las personas con capacidad para influir en las decisiones de política pública poseen arraigados sistemas de creencias vinculados a los valores patriarcales y adultocéntricos; en consecuencia, los discursos de política que definen el problema público y sus alternativas de solución se esbozan desde una feminización de los cuidados, que no permite que estos sean garantizados por el Estado como un derecho universal.

En palabras de Carrasco:

> En cualquier sociedad el grupo dominante (definido por raza, sexo, etnia) define e impone sus valores y su concepción del mundo: construye unas estructuras sociales, establece las relaciones sociales y de poder, elabora el conocimiento, diseña los símbolos y la utilización del lenguaje. Pero, además, dichos valores tienden a categorizarse como universales, con lo cual se invisibiliza al resto de la sociedad. Las sociedades patriarcales no han sido la excepción a la norma general. (Carrasco, 2003, p. 5)

Así también, se resalta el hecho de que estas creencias sean compartidas por el imaginario colectivo, dando por sentado que las tareas de cuidado corresponden únicamente al ámbito doméstico-privado, y que deben recaer en las mujeres, al ser ellas naturalmente las más aptas para desempeñarlas; esto último, considerando la subjetividad de mujeres e infancias que reproducen este orden social hegemónico, patriarcal y sexista.

Aunado a lo anterior, el funcionamiento de los sistemas económicos da significado a estas acciones públicas, en tanto históricamente dichos sistemas han dependido de la esfera doméstica y privilegiado una estructura familiar que asegure la reproducción y la oferta de fuerza de trabajo a través de las mujeres, en particular de las personas en mayor condición de vulnerabilidad.

Capítulo 4. Marco metodológico

A continuación, presento la metodología empleada en este trabajo, indicando el tipo de investigación, así como su justificación. Posteriormente discuto cómo fue mi trabajo de campo y cuáles fueron las técnicas utilizadas para la organización y análisis del material, así como las técnicas para la revisión y análisis documental. En este capítulo también muestro los instrumentos de recolección de datos y cómo realicé la selección de las personas colaboradoras. En un apartado final me refiero a las consideraciones éticas que acompañaron todo el proceso de investigación.

4.1. Posicionamiento teórico y epistemológico

Antes de presentar el marco metodológico que acompaña mi proceso de investigación, considero relevante especificar algunos posicionamientos teóricos y epistemológicos, que me permiten justificar mis decisiones metodológicas.

Esta investigación la realizo a partir de un posicionamiento crítico, ético y político desde los feminismos, reconociendo además el carácter siempre situado del conocimiento. El construccionismo social rige este estudio como línea epistemológica en consonancia con teorías feministas y estudios de género.

Como se ha planteado, esta propuesta teórica que combina el análisis de políticas públicas y los estudios de género, permite abonar a la solución de problemas públicos vigentes y promover una transformación social y de la desigualdad social que obedece a procesos históricos y culturales a partir de la conformación de los géneros (Castañeda, 2008).

Una vez aclarados estos posicionamientos, y en conformidad con lo antes expuesto, se aboga por una propuesta metodológica que facilite la comprensión del fenómeno a estudiar a partir de los discursos, ideas, esquema de valores que sustentan las acciones públicas y les dan sentido.

4.2. Método de investigación

En congruencia con el objetivo de investigación, el presente estudio utiliza una metodología cualitativa, que combina, por un lado, una investigación de tipo documental obtenida de fuentes públicas oficiales (análisis de gabinete), y, por otro lado, trabajo de campo de carácter cualitativo.

En cuanto a la revisión documental, incorporo aquellos documentos e información específica considerada relevante, en tanto incluyen una representación de un diagnóstico, es decir, un hecho o aspecto de la vida social que se considera problemática y necesita cambios, por otro lado, incluyen un pronóstico, esto es, la propuesta de soluciones al problema antes diagnosticado (Bustelo y Lombardo, 2007, p.7). En tal sentido, los documentos que analizo identifican un diagnóstico o problema vinculado con los cuidados infantiles y presentan una alternativa de solución a dicho problema.

Entre estos documentos se encuentran las reglas de operación del PEI y PABNNHMT, evaluaciones a dichos programas y documentos normativos. A través de esta revisión documental busco hacer explícitas las diversas interpretaciones del problema de cuidado a la primera infancia, esto con el fin de aproximarme a un análisis de palabras en su contexto, a las ideas y valores implícitos en los textos, y a las frases utilizadas repetidamente, que a su vez permitan establecer la lógica interna en el programa público como lo marca la metodología de análisis de marcos interpretativos que se abordará más adelante (Bustelo y Lombardo, 2007).

En lo que refiere al trabajo de campo realicé entrevistas que me permitieron indagar en la experiencia de actoras/es clave involucrados en el proceso de toma de decisiones de política pública de cuidado. Para ello utilicé siete cuestionarios con un aproximado de 10 preguntas o asuntos a tratar, su aplicación tuvo una duración cercana a los 60 minutos, con excepción de las entrevistas a personas beneficiarias de programas públicos (mamás).

Para el análisis e interpretación del discurso y textos, me apoyé del análisis crítico de discurso, y utilicé la metodología de análisis de marcos interpretativos. Adicionalmente requerí de la herramienta tecnológica y/o software de análisis de datos cualitativo Nvivo, que me permitió realizar la digitalización de entrevistas, codificación e interrelación de información y su interpretación; además de emplear métodos manuales para el análisis de datos.

En lo que refiere a la selección de las personas colaboradoras de la investigación, privilegié incorporar a diversas actoras/es clave en el proceso decisorio de política pública de cuidados, considerando un total de 30 personas que se desarrollan en diversos contextos, pero directamente vinculados con este proceso decisorio. La mayoría de las entrevistas las realicé de forma presencial, sin embargo, por la necesidad de incorporar a todas las personas consideradas clave fue necesaria la comunicación virtual con algunas de ellas, sobre todo de aquellas personas que se encontraban

fuera del país. Este fue el caso de representantes de organismos internacionales, y/o de algunas personas representantes de OSC.

4.3. Justificación de la elección metodológica

La estrategia teórico-metodológica utilizada en este estudio revela la utilidad de la investigación cualitativa en tanto tiene la riqueza de reconocer como información relevante a las subjetividades y al lenguaje que se enlaza con construcciones sociales, incluida la de género (Hernández, 2013). Por otro lado, es necesario un enfoque cualitativo si lo que se busca es identificar y analizar marcos de interpretación del problema del cuidado infantil y de su solución.

Sobre el particular, Cejudo (2010) apunta que el enfoque cualitativo para el análisis de políticas públicas representa una oportunidad de añadir nuevas miradas e ir más allá de los datos duros que, aunque gozan de gran popularidad en el campo de las investigaciones de políticas públicas dejan de lado aspectos importantes. El análisis cualitativo "incorpora la construcción social que se vincula a la formulación de políticas públicas y los efectos sobre ellas" (p. 94).

La metodología cualitativa "permite no sólo ver los diferentes ámbitos, fases y momentos de una situación compleja en sí misma; sino que se muestra sensible ante determinados temas como los de las emociones, los contextos y las interacciones sociales" (Beiras et al., 2017, p. 55).

La investigación cualitativa permite además hacer inferencias válidas sobre un fenómeno de estudio a partir de una cantidad relativamente pequeña de casos, es decir, la importancia de un hallazgo "no dependen del número de entrevistas coincidentes, se asume que la posición de cada actor seleccionado es estratégica para comprender la realidad que se busca estudiar en un contexto social particular" (CONEVAL, 2020, p. 20). Por lo anterior, las opiniones vertidas procedentes de cada actor/a clave representan una pieza fundamental en esta investigación.

Así mismo, Hernández (2013) sugiere que el método cualitativo puede resultar fundamental en la investigación, cuando existe el objetivo de construir una imagen de sus objetos más cercana a la realidad. El autor refiere que "los estudios realizados con métodos cualitativos han ayudado a demostrar la riqueza de los fenómenos de políticas, que no es posible percibir en la representación o abstracción numérica" (p. 10). Por ejemplo, el discurso, las ideas, los argumentos, se presentan en forma de narrativas que ordenan y construyen significados comunes (Cejudo, 2010). Por ello, el método cualitativo brinda la posibilidad de una indagación más cercana a realidades sociales

complejas, dando cuenta del mundo; éste tiene un gran potencial explicativo, a través de entrevistas o relatos personales (Hernández, 2013).

El método cualitativo brinda la oportunidad de acercarnos a la interacción social con la realización de una serie de actos del habla, que permiten realizar un ejercicio de análisis discursivo a partir de la evidencia de funciones sociales, políticas o culturales que revelan una arena de políticas, actores/as y sus intenciones (Hernández, 2013).

Por lo tanto, su valor en este trabajo radica en la oportunidad de incorporar al análisis de política pública, narrativas personales sobre la forma de describir la realidad, significados que las/os actores proveen en base a sus experiencias, y a partir de ello, realizar una revisión e interpretación de la información con mayor profundidad.

La investigación en sí misma representa dilemas propios de las distintas etapas del proceso, por lo que resulta fundamental prestar la debida atención como investigadora, al cuerpo vivido, pero también a los procesos en que los cuerpos se relacionan en su entorno. En tal sentido, la metodología cualitativa renueva el sentido de lo público en las políticas, al reconocer actores/as y sus subjetividades como partes sustantivas (Hernández, 2013).

Particularmente la elección metodológica de este trabajo es útil en el análisis del diseño o hechura de la política objeto de estudio, en la elección de alternativas, en la implementación y en los efectos en sociedad (Hernández, 2013). Por lo tanto, en consecución con los objetivos y principios que guían este trabajo, se propone como la más idónea para el campo de estudio, buscando nuevas ventanas de observación, que, además, como ya se ha mencionado, hagan énfasis en el carácter contextual y experiencial de las personas que colaboran en ella.

4.4. Elección de las técnicas de investigación

Como he referido, este trabajo emplea una revisión documental que busca establecer un significado o interpretación del problema público de cuidado infantil y develar manifestaciones sociales y de género a través de los textos. Por otro lado, con la aplicación de entrevistas semiestructuradas el propósito fue el de recolectar información y experiencias de las personas que resultan clave en el proceso de toma de decisiones de política de cuidado infantil, que, junto a la revisión documental, me permitieron realizar un análisis más integral y detallado.

Para la aplicación de entrevistas fue necesario realizar un mapeo de actores/as clave que mejoró la visualización e interpretación de los resultados.

A continuación, presento de manera más detallada cada una de las técnicas de investigación en las que se apoya este estudio.

4.4.1. Revisión documental

A partir de la revisión documental, en primer lugar, identifiqué a autoridades gubernamentales responsables, representantes de OSC, de academia, de organismos internacionales, y demás personas involucradas, es decir, actoras/es que se encuentran vinculados con las intervenciones públicas de cuidados y que lograron o buscaron imponer sus paradigmas cognitivos en torno a dichos programas. Consecuentemente, pude identificar y describir discursos e interpretaciones en los textos, que dan cuenta de la interacción social y cultural que se teje alrededor del cuidado a la primera infancia. En tercer lugar, pude indagar sobre la evolución que han tenido los programas de cuidado infantil, con lo que se advierten los cambios de política y las diferentes formas de definir el problema público.

Los documentos los analicé empleando la metodología de marcos interpretativos, y comprenden en su mayoría textos oficiales que por sus características resultan convenientes a mis propósitos.

A continuación, la tabla 3 muestra los textos seleccionados para la revisión documental:

Tabla 3

Textos seleccionados para el análisis de información documental

Reglas de operación	Normas	Documentos específicos
Reglas de operación del PEI- 2018 Reglas de operación del PABNNHMT- 2019 y 2024	Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDIT) Política Nacional de Educación Inicial (PNEI)	Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019 del PEI (Coneval, 2019) Evaluación de diseño con trabajo de campo del PABNNHMT (Coneval, 2020)

Nota. Elaboración propia a partir de la revisión de literatura

4.4.2. Aplicación de entrevistas: trabajo de campo

Para el trabajo de campo emplee un diseño metodológico de carácter cualitativo. Utilicé entrevistas semiestructuradas en modalidad presencial (cara a cara), y en formato virtual o de video conferencias, con una grabación de audio en cualquiera de las dos modalidades.

Dicho trabajo fue realizado durante los meses de abril de 2022 a abril de 2023. El cuestionario empleado se encuentra escrito en español con preguntas abiertas. Es importante referir que existen diferentes versiones del cuestionario en función del actor/a clave a quien estaba dirigida la entrevista.

En función a este mapeo, realicé 30 entrevistas de acuerdo a lo siguiente: 9 entrevistas a personas beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles de la Alcaldía Álvaro Obregón, ya que se trata de un programa que funciona con las mismas especificaciones del extinto PEI, y algunas de las personas entrevistadas también fueron beneficiarias de este último; 7 entrevistas a personas representantes de OSC defensoras de derechos de la infancia; 5 a personas operadoras de estancias infantiles del programa local antes señalado (algunas también fueron encargas de operar estancias durante la vigencia del PEI); 4 a representantes de la academia y/o investigación; 2 a personas funcionarias públicas (una del gobierno federal y una del gobierno local); 2 a personas que trabajan en organismos internacionales; y una entrevista a una Senadora del Congreso de la Unión.

Es importante señalar que este tipo de entrevista es congruente con los objetivos de esta investigación. Como ya he mencionado en retiradas ocasiones, el enfoque constructivista y el método cualitativo en el análisis de políticas públicas, buscan justamente reconocer estas interacciones sociales que dan sentido a las acciones públicas, a través de narrativas y del lenguaje. Así, con la aplicación de las entrevistas, la recolección de información proviene de las propias/os actoras/es en su contexto particular, y como Hernández (2013) alude “las posibilidades que brindan las experiencias subjetivas, los procesos sociales y la cultura, son innumerables para el análisis del proceso de políticas y generar conocimiento acerca de este” (p. 13).

De modo tal que el valor de la entrevista resulta en la facilidad de comprender y leer los significados que se construyen socialmente (Fontana y James, 2011).

4.4.3. Mapeo de actoras/es clave

Con el propósito de tener una mirada más completa de las personas y/o instituciones que forman parte del proceso decisorio de los programas analizados (de manera directa o indirecta), recurrí a la técnica del mapeo de actoras/es clave involucrados. Lo anterior, a su vez, me permitió realizar una clasificación de grupos en función del contexto, participación, poder y recursos interpuestos en la toma de decisiones por parte de dichas actoras/es.

Este mapeo sirve como "herramienta para entender la realidad social de un escenario social específico; de las personas y grupos que participan de una serie de interacciones sociales sostenidas y dirigidas a abordar un problema público" (Silva, 2016, p. 68).

De acuerdo con Ordoñez-Matamoros, un *actor*, como ente individual o colectivo, se analiza dentro de dos dimensiones; "la primera respecto a sus aportes al proceso de diseño e implementación de políticas públicas y, la segunda, en su impacto o incidencia en el resultado de una política pública" (Ordoñez-Matamoros, 2013, como citado en Silva, 2016, p. 69).

Además, un actor puede ser una persona o grupo de personas con intereses alrededor de una política, por lo tanto, busca un objetivo que puede ser individual o colectivo y que considera social o grupalmente deseable. Para el logro de los objetivos, actoras/es buscan participar en el proceso de toma de decisiones, algunas veces, a través del conflicto (Silva, 2016, p. 69).

En este contexto, donde convergen distintos intereses, recursos e ideas, no es extraño que se produzcan luchas de poder para posicionar ciertas prioridades de política en la agenda gubernamental (Silva, 2016). Por ello, la relevancia para este estudio está en mapear el interés, ideas, estrategias y argumentos empleados por actores/as clave en el proceso de decisión. Según Silva (2016) "el mapeo de actores en el análisis de política va más allá de solo identificar a grupos, busca entender reglas, contextos que delimitan comportamientos, relaciones e interacción en el entorno de política, las tensiones que surgen y dinámicas de cooperación entre participantes" (p. 72).

La técnica de mapeo de actoras/es está orientada por el instrumento que el Banco Mundial denomina "análisis de interesados" (*Stakeholder Analysis*), y es empleada para identificar a las personas que están involucradas, con influencia o poder que se ven afectadas por su comunidad, usa datos cualitativos para determinar dichos intereses e influencia de diferentes grupos en relación con una reforma. El valor para este estudio, es que dicho instrumento se utiliza para la etapa pre-

decisional de política, en donde podemos ubicar la definición del problema público y las decisiones que se toman en el proceso de formación de la agenda pública, y que emplea recolección de percepciones y preferencias de actoras/es involucrados (Silva, 2016).

Otra utilidad de este enfoque es que incorpora las cualificaciones de estas personas, a través de características como la influencia, la confianza y el interés (Silva, 2016). Por otro lado, las actoras/es clave en el ejercicio de sus funciones, sugieren desde sus perspectivas, a otros individuos o grupos que confluyen en las decisiones y determinan quiénes tienen más poder para imponer sus paradigmas.

Así, en este trabajo, el mapeo de actoras/es clave para la aplicación de entrevistas quedó conformado de la siguiente manera:

1. Representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) defensoras de derechos de las infancias que presentaron posicionamientos políticos respecto a la cancelación del PEI y creación del PABNNHMT. Dichas OSC han realizado investigaciones, estudios y/o han presentado informes sobre la situación de la primera infancia y/o educación inicial. Además de que tienen como objetivo incidir en la política pública de primera infancia y niñez en México y hay evidencia de su participación activa en la formulación de dicha política, por ejemplo, en la Estrategia Nacional en Primera Infancia (ENAPI) y en la Ruta de atención integral (RIA).
2. Investigación/academia: personas pertenecientes a la academia, consultoras independientes y centros de investigación de la sociedad civil que, a través de estudios, informes, documentos proveen recomendaciones e información relevante para mejorar y contribuir a la toma de decisiones públicas vinculadas a la primera infancia en el país.
3. Instituciones públicas: representantes de dependencias e instituciones gubernamentales relacionadas de manera directa con el diseño, implementación y evaluación de la política pública de primera infancia en México.
4. Legisladora: persona legisladora y representante de un partido político que presentó posicionamientos políticos respecto de la cancelación del PEI y creación del PABNNHMT. Ha participado en el proceso de toma de decisiones de política pública en materia de primera infancia y ha formado parte de la Comisión de niñez, grupos vulnerables y elaboración del presupuesto público.

5. Organismos internacionales: personas colaboradoras de agencias internacionales pertenecientes a la división de desarrollo social, género e infancias. Estas personas, además, están relacionadas directamente con la investigación e incidencia política en primera infancia en países de América Latina.
6. Personas responsables de estancias infantiles: mujeres operadoras de estancias infantiles durante el tiempo en el que se mantuvo vigente el PEI y mujeres que se encuentran actualmente operando estancias infantiles incorporadas al programa de cuidado infantil impulsado por la Alcaldía Álvaro Obregón en la Ciudad de México en la Administración 2021-2024.
7. Personas beneficiarias: mamás de niñas y niños que fueron beneficiarias durante la vigencia del PEI y /o madres beneficiarias del programa Estancias Infantiles de Álvaro Obregón (2021-2024).

A continuación, la gráfica 2 refleja el mapa de actoras/es clave empleado para la aplicación de las entrevistas en esta investigación, en donde se establece el número total de participantes por grupo.

Gráfica 2

Entrevistas realizadas a partir del Mapeo de actoras/es clave



Nota. Elaboración propia a partir del mapeo de actoras/es clave

4.4.4. Selección de las personas colaboradoras de la investigación

La selección de personas colaboradoras surge de un proceso intencionado, razonado y flexible, en principio, derivado de la revisión de la literatura, que me dio pistas sobre la relevancia de entrevistar a ciertas personas por el papel que juegan en la conformación de los programas públicos analizados, principalmente en lo que respecta al sector institucional y de organizaciones civiles.

Así mismo, esta selección derivó de un primer acercamiento al trabajo de campo o prueba piloto, en el cual realicé tres entrevistas semiestructuras, dos de ellas a representantes de OSC y una más a una persona representante de un gobierno estatal, lo que me permitió identificar y confirmar la selección de personas a entrevistar sobre la base de su posición, capacidad, experiencia y contexto. Así mismo, la técnica bola de nieve fue muy valiosa en la identificación de personas colaboradoras potenciales (actoras/es) para la aplicación de entrevistas.

Para el contacto con las personas representantes del ámbito público, social, académico y político, se emplearon medios formales, es decir, llamadas telefónicas a oficinas, envío de correos electrónicos a cuentas institucionales y personales, a través de las cuales expuse mi solicitud de entrevista.

En cuanto a la selección de personas beneficiarias y operadoras de los servicios de cuidado infantil, seguí algunos de los criterios establecidos en las reglas de operación de los programas a estudiar, es decir, consideré a la población objetivo que no cuenta con esquemas de seguridad social o acceso a centros de cuidado infantil y personas que habitan en municipios y colonias con población de alto y muy alto grado de marginación (SEGOB, 2022).

En tal sentido, los criterios de elegibilidad de las personas beneficiarias a entrevistar fueron los siguientes: población cuidadora (pudiendo identificarse como madre trabajadora, padre solo, persona tutora); ser/ o haber sido beneficiaria de alguno de los programas objeto de estudio (PEI-PABNNHMT); y, preferentemente habitar en zonas de alto grado de rezago social y marginación. En cuanto a las personas operadoras de estancias infantiles, debían ser o haber sido responsables o encargadas de estancias infantiles, preferentemente ubicadas en zonas de alto grado de rezago social y marginación. En todos los casos, que expresamente manifestaran su voluntad o interés en participar.

Cumpliendo con dichos requerimientos, las personas beneficiarias y operadoras de estancias infantiles que decidieron colaborar con esta investigación se encuentran inscritas o son

responsables de estancias infantiles que se ubican en las siguientes colonias: Torres de Potrero (con muy alto grado de marginación), Colonia Bejero Santa Fe (con alto grado de marginación), y Tlacuitlapa (con alto grado de marginación), todas ubicadas en la Alcaldía Álvaro Obregón de la Ciudad de México. El hecho de que estas estancias se ubiquen en la misma Alcaldía obedece a que el gobierno de dicha demarcación es uno de los pocos que han impulsado un servicio de estancias infantiles desde el ámbito local en la Ciudad de México con recursos propios, además de que el servicio de cuidados se encuentra operando bajo los mismos lineamientos y regulación del extinto PEI, al menos durante la administración (2021-2024). Del mismo modo, la mayoría de las estancias visitadas estuvieron incorporadas al PEI durante su vigencia, por lo que muchas de las mamás entrevistadas tuvieron la experiencia de ser beneficiarias del PEI y ahora ser beneficiarias del programa local de estancias infantiles.

Ahora bien, para el contacto con las personas beneficiarias y operadoras de estancias infantiles seleccionadas se emplearon las siguientes estrategias: se realizaron visitas a los centros de cuidado y/o estancias infantiles que se mantenían hasta el 2023 en operación (previa autorización de las responsables de las estancias). Una vez efectuadas las entrevistas a las responsables de las estancias, se les solicitó autorización para establecer contacto con las personas usuarias de sus servicios; únicamente se entrevistó a quienes de manera voluntaria decidieron participar dentro del horario en que la estancia presta sus servicios y en el espacio de la misma institución.

A continuación la tabla 4 presenta algunos datos recabados que corresponden a las personas colaboradoras en términos de grupo de actoras/es al que pertenecen, género y localización. Su identificación, por privacidad y consideraciones éticas será visualizada a través de pseudónimos.

Tabla 4

Información de las personas colaboradoras en la investigación

Grupo/ actor/a	*Participante (P)*	*Género*	*Localización*
Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)	P1_OSC	Mujer	Cdmx
	P2_OSC	Mujer	Chiapas
	P3_OSC	Mujer	Cdmx
	P4_OSC	Hombre	
	P5_OSC	Mujer	
	P6_OSC	Hombre	
	P7_OSC	Hombre	
Investigación/ Academia	P8_INV	Hombre	Cdmx
	P9_INV	Mujer	
	P10_INV	Mujer	
	P11_INV	Hombre	
Instituciones públicas	P12_GOB	Mujer	Cdmx
	P13_GOB	Mujer	
Organismo internacional	P14_OI	Mujer	Santiago, Chile
	P15_OI	Hombre	Cdmx
Responsables de estancias infantiles	P16_EST	Mujer	Cdmx
	P17_EST	Mujer	
	P18_EST	Mujer	
	P19_EST	Mujer	
	P20_EST	Mujer	
Poder Legislativo	P21_SEN	Mujer	Cdmx
Personas beneficiarias de programas públicos (mamás)	P22_MAMÁ	Mujer	Cdmx
	P23_MAMÁ	Mujer	
	P24_MAMÁ	Mujer	
	P25_MAMÁ	Mujer	
	P26_MAMÁ	Mujer	
	P27_MAMÁ	Mujer	
	P28_MAMÁ	Mujer	
	P29_MAMÁ	Mujer	
	P30_MAMÁ	Mujer	

Nota. Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas

4.4.5. Principales limitaciones

Es importante reconocer que para el caso de las beneficiaras del apoyo económico que otorga el PABNNHMT, no se encontró información pública respecto a su contacto. En tal situación, la principal limitante radica en que las personas beneficiarias reciben un apoyo económico vía transferencia bancaria a una cuenta personal, por ello, y por la preservación de datos personales no existe información sobre sus domicilios, y tampoco se encontró algún listado para ubicarlas en algún centro de cuidado infantil privado, ya que como se ha referido, no existe ninguna condicionante respecto al uso del apoyo económico. A pesar de que se realizó una invitación a través de redes sociales a las personas interesadas que cumplieran con los criterios, y en grupos oficiales reconocidos de mamás en la Ciudad de México, no fue posible contactar a alguna persona afiliada al PABNNHMT.

Del mismo modo, es importante precisar que fue más sencillo tener acceso a personas beneficiarias y personas que trabajan en OSC y personas beneficiarias, además de que fueron quienes tuvieron más interés en colaborar en la investigación.

En lo que respecta a las personas legisladoras, funcionarias públicas e integrantes de organismos internacionales, por la propia naturaleza de sus actividades, fue complicado el acceso a ellas, y en algunos casos, no tuvieron posibilidad de participar, ya sea por sus agendas de trabajo, o por falta de interés en el tema. Particularmente, para el caso de quienes trabajan en organismos internacionales, buscaba que las personas colaboradoras hubiesen participado directamente en trabajos de incidencia, asistencia técnica o investigación en el tema de cuidado y desarrollo infantil temprano en México. Sin embargo, aunque diversas agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otros organismos trabajan estos temas, fue complicado hacer el contacto con personas involucradas en estos, quizá por encontrarse fuera del país o por motivos de agenda. Cabe señalar que las dos personas que sí pudieron colaborar por parte de estos organismos, durante todo el tiempo de gestión y aplicación de entrevista, mostraron interés y disposición. También fue el caso también de la legisladora entrevistada, quien a través de un dialogo colaborativo, enriqueció este trabajo.

También quiero resaltar que, en las instituciones públicas del ámbito federal directamente vinculadas con los programas objeto de estudio, existió mucha resistencia a participar por parte del funcionariado. Por ejemplo, previo a la autorización de la entrevista, me fue solicitado el

cuestionario a utilizar, y una vez que fue revisado, rechazaron la invitación en uno de los casos y, en otro, postergaron la fecha de la entrevista (al momento del cierre de esta investigación seguía esperando que me dieran una cita). Fue imposible obtener una entrevista con el funcionariado de la Secretaría de Bienestar, a pesar de hacer el contacto a través de varias personas, nunca hubo disposición. Más adelante, está situación también será considerada en el análisis de las evidencias. Sin embargo, no debe omitirse que las dos personas representantes del sector público que sí participaron siempre demostraron interés y disposición.

En lo que respecta a la academia, fue necesario identificar únicamente a aquellas personas que han incidido a través de trabajos de investigación y en el diseño de política pública de primera infancia, por lo que se fue reduciendo el número de posibilidades para incluir en las entrevistas; aquellas que sí lograron concretarse sin duda resultan invaluables para el análisis integral del fenómeno a estudiar.

También quiero reconocer que las personas participantes poseen un alto nivel jerárquico dentro de los organismos públicos, privados y sociales a los que pertenecen. Además, la mayoría de las personas que trabajan en OSC consideradas para las entrevistas han realizado importantes aportes de investigación e incidencia política, por lo que su capacidad de decisión al interior de sus áreas y organizaciones es alta; sin dejar de mencionar que sus organizaciones tienen presencia en distintas entidades federativas, además de que participan de manera directa en las estrategias implementadas a nivel nacional y local para el cuidado y atención de la primera infancia. Dichas OSC poseen amplia experiencia, conocimientos y se encuentran en constante coordinación y colaboración en estos temas, elementos que resultan muy valiosos y enriquecedores para la discusión de este trabajo.

Así mismo, la participación de las mamás y responsables de las estancias infantiles fue trascendental, ya que se buscaba la incorporación de saberes, experiencias y subjetividades de las personas usuarias finales del quehacer institucional. Algunas compartieron la experiencia de ser beneficiarias del PEI y ahora de un programa de estancias a nivel local.

4.5. Categorías y dimensiones de análisis

Ahora bien, con respecto a las categorías de análisis empleadas para responder a las preguntas de investigación, a continuación, se muestra la tabla 5 que refleja dichas categorías y dimensiones de

análisis alienadas a los objetivos de investigación, así como los cuestionamientos que acompañan a cada una de ellas.

Tabla 5

Categorías y dimensiones de análisis en la investigación

Objetivos específicos	***Categoría de análisis***	***Dimensiones de análisis***	***Cuestionamientos alineados a la pregunta de investigación***
Identificar sistemas de valores, discursos, ideas, construcciones sociales y de género que definen el problema público en materia de cuidado a la primera infancia en México.	Problema público	Sistema de valores, ideas y creencias	¿Cuáles son las ideas, sistema de valores y/o creencias inmersas en la definición del problema público vinculado al cuidado infantil?
		Construcción social y de género	¿Cuáles son las construcciones sociales y de género que se tejen alrededor del cuidado infantil y de sus intervenciones públicas?
		Discurso de política	¿Cuál es el discurso de política que prevalece en la definición del problema público y alternativas de solución respecto al cuidado de la primera infancia?
	Cuidado infantil o de la primera infancia	Carga valorativa/	¿Qué significa el cuidado de la primera infancia?
		Feminización de los cuidados	¿Quién se considera que debe ser responsable de garantizar el cuidado infantil?

Objetivos específicos	*Categoría de análisis*	*Dimensiones de análisis*	*Cuestionamientos alineados a la pregunta de investigación*
Analizar y describir el proceso de toma de decisiones que se adopta en el diseño de programas públicos de cuidado y atención a la primera infancia en espacios públicos en México.	Decisiones que se adoptan en el proceso de formación de la agenda de gobierno	Selección del problema público	¿Cuál es el problema que busca atender la política de cuidado infantil?
		Alternativas de solución	¿Qué soluciones/acciones se adoptan para atender el problema público vinculado al cuidado infantil?
		Formación de la agenda pública y de gobierno	¿Cómo se construye la agenda de gobierno en relación con el problema vinculado con el cuidado y atención de la primera infancia?
Identificar actoras /es concretos y/o coaliciones con capacidad de imponer intereses, discursos e ideas en la definición del problema público de cuidado infantil	Actoras/es clave en la definición del problema público y formación de agenda de gobierno	Instituciones/Gobierno	¿Quiénes son las personas o instituciones con capacidad de imponer ideas, y valores en el proceso decisorio de política de cuidado infantil? ¿Cuáles son sus principales argumentos?
		Sociedad civil- sector social	
		Otros sectores	
		Coaliciones	¿Cuáles son las alianzas o grupos de actores/as con capacidad de imponer ideas y/o creencias en común relacionadas con el cuidado de la primera infancia? ¿Cuáles son sus principales argumentos?
Analizar la contribución al ejercicio efectivo de derechos y a la perspectiva de género a partir de los programas públicos de cuidado a infantil	Ejercicio efectivo de derechos y perspectiva de género	Enfoque de derechos	¿Qué derechos se garantizan a partir de las intervenciones públicas de cuidado a la primera infancia en espacios públicos? ¿De qué forma se encuentra presente el enfoque de derechos de niñez en los programas públicos de cuidado infantil?

		Perspectiva de género	¿De qué forma se encuentra presente la perspectiva de género en los programas públicos vinculados al cuidado y atención de la primera infancia?
		Oferta pública de cuidado y atención a la primera infancia	¿Cómo se construye la oferta pública en materia de cuidado y atención a la primera infancia?

Nota. Elaboración propia a partir de los objetivos y preguntas de investigación

4.6. Métodos de análisis

Para el análisis de datos recurrí a la herramienta informática Nvivo, con el propósito de facilitar una sistematización de la información, a través de la codificación e interrelación de información para su posterior análisis, discusión e interpretación. Así también consideré viable aplicar el uso de métodos manuales en el análisis de información y en la identificación de etiquetas y códigos en grupos de categorías que me parecieron pertinentes.

En el siguiente apartado, presento específicamente la manera que elegí para analizar e interpretar las evidencias a partir de la aplicación de las entrevistas y revisión documental.

4.6.1. Metodología de análisis de marcos interpretativos

El análisis de Marcos Interpretativos de política como herramienta para la evaluación de políticas públicas, se desarrolló a través del proyecto europeo MAGEEQ (Mainstreaming Gender Equality in Europe) y QUING (Quality in Gender Equality Policies) para políticas de igualdad de género (Bustelo y Lombardo, 2007).

El método de marcos interpretativos (Critical Frame Analysis) parte del supuesto que alude "que la existencia de marcos interpretativos diferentes, en relación con el problema de desigualdad de género influye en la formulación de políticas de igualdad en Europa" (Bustelo y Lombardo, 2007, p. 2). En otras palabras, los diferentes significados que se atribuyen al problema de la desigualdad de género afectan la manera en que se enmarca dicho problema y, por lo tanto, sus soluciones. Lo anterior obedece a que en Europa, de acuerdo con Bustelo y Lombardo (2007), existe una variedad de interpretaciones y análisis sobre el tema, en parte influidas por diferentes contextos políticos:

“es difícil que, al decir igualdad de género, todas/os los actores entiendan lo mismo, por lo tanto, cada actor pondrá en práctica las medidas de igualdad según su propia interpretación del concepto…” (p. 5).

El análisis de marcos interpretativos, en tanto, busca identificar la lógica interna (implícita o explícita) de dichos marcos, poniendo énfasis en diversas representaciones que actoras/es políticos ofrecen al problema de la desigualdad de género y las propuestas para resolverlo (Bustelo y Lombardo, 2007, p. 2).

Bustelo y Lombardo (2007) sugieren que si bien es cierto que las políticas de igualdad han sido y son fundamentales para alcanzar los objetivos de la igualdad de género, también es legítimo preguntarse si son estas políticas por definición siempre transformadoras de las jerarquías de poder existentes entre hombres y mujeres, en su caso, si estas políticas pueden traicionarse a sí mismas al reproducir el *statu quo* o bien dificultar el avance de la igualdad. Las autoras también se preguntan si es posible que las políticas de género sean inmunes a los prejuicios de género que persisten socialmente (p. 3).

Para dar respuesta a todas las interrogantes antes planteadas, las autoras reconocen que es crucial reflexionar sobre la forma en que se “enmarcan” las políticas de igualdad. Con este fin, se parte de analizar los diferentes significados que se atribuyen a los problemas.

Los marcos de política no son simples descripciones de la realidad, sino construcciones o representaciones específicas que dan sentido a dicha realidad y estructuran la comprensión de la misma (Bustelo y Lombardo, 2007, pp. 5-6). En tal sentido, “el análisis de marcos se concibe como el estudio de los *marcos interpretativos* de política tal y como se utilizan en la (re)construcción y negociación de la realidad por parte de actoras/es en sus respectivos discursos” (pp. 5-6).

La noción de marco interpretativo se relaciona con los conceptos de formación de la agenda y agenda pública y de gobierno, y supone la naturaleza construida de los problemas públicos, que a su vez implica que la interpretación del problema tiene implicación en la solución que se propone (Aguilar, 1993).

Por todo lo anterior, esta metodología es útil para identificar la lógica interna de los programas de cuidado infantil, además de los procesos de exclusión (Bustelo y Lombardo, 2007), a fin de distinguir la concepción de dicha política, reconocer si efectivamente está o no presente la

perspectiva de género, identificar las voces en el texto, y la forma en que se concibe el problema y sus alternativas de solución.

Entre las preguntas que guían este análisis se encuentran las siguientes: ¿cuál es el problema tal y como se representa?, ¿qué solución se ofrece al problema?, ¿quién (es) se supone que tiene (n) el problema?, ¿cuál es el grupo objetivo de las medidas?, ¿quién (es) es (son) responsable (s) del problema?, y ¿quién tiene voz en la definición del problema y de la solución? El análisis pretende hacer explicita la diversidad de interpretaciones del problema e identificar quiénes no tienen voz en la interpretación del problema y su solución (Bustelo y Lombardo, 2007).

Para el análisis de los textos se procede a identificar un diagnóstico y un pronóstico del problema, en donde el primero (diagnosis) se refiere a la identificación del problema y atribución de culpa o causalidad, y el segundo (prognosis) dependerá de la creación del diagnóstico (Bustelo y Lombardo, 2007, p. 9)

De acuerdo con Bustelo y Lombardo (2007), la metodología se compone de dos fases. En primer lugar, los documentos o textos son analizados utilizando la guía, y posteriormente, los resultados de análisis se resumen en un supertexto que consiste en un "resumen detallado de cada uno de los textos seleccionados, que sirve para explicitar el significado de un texto con la ayuda de preguntas guía" (pp. 9-10). En la segunda fase, los supertextos se someten a una base de carácter comparativo, a través del análisis cualitativo de los códigos de cada supertexto.

Derivado de lo anterior, utilizando la metodología de análisis de marcos interpretativos, para efectos de este trabajo, en primer lugar, identifiqué los textos y documentos oficiales que incorporan un diagnóstico y pronostico del problema, que, como ya se mencionó, corresponden a las reglas de operación del PEI y PABNNHMT, sus evaluaciones y otros documentos normativos que permiten identificar discursos que proceden de actoras/es presentes en los textos.

Posteriormente, procedí a responder las preguntas guía a través de los textos seleccionados. Una vez integrados los supertextos que incluyen las respuestas a las preguntas guías por cada documento analizado, realicé una codificación respecto a las dimensiones de análisis que se pretenden identificar: definición del problema público, construcciones sociales y de género inmersas en esta definición, alternativas de solución, discursos y voces presentes, es decir, actoras/es clave y el ejercicio efectivo de derechos y perspectiva de género. Finalmente, a partir de la codificación identifiqué puntos de coincidencia entre los textos y realicé una discusión e interpretación, sin

omitir que estos resultados fueron comparados también con los resultados obtenidos a partir de las entrevistas a actoras/es clave.

Por todo lo expresado hasta este momento es posible decir que este enfoque permite analizar un programa de política pública de igualdad de género e identificar la concepción que guía dicha política, si está presente o no la perspectiva de género, las voces que están presentes y la forma en que se define el problema y la solución, razón por la que este método de análisis de información resulta valioso para los objetivos de esta investigación.

4.6.2. Análisis crítico del discurso de políticas públicas

Sayago (2014) refiere que "en el análisis del discurso, tiene lugar una ineludible tarea de interpretación que está regulada por la coherencia teórica de las nociones que, contribuyen a generar una sofisticada conceptualización de los discursos estudiados" (p. 10). A lo largo de este documento he señalado la relevancia que adquiere la comprensión del discurso de política en la definición del problema público para responder la pregunta de investigación, por ello, el análisis crítico de discurso fue incorporado como otra herramienta para el análisis de la información recabada.

La propuesta es el análisis discursivo postpositivista, que se basa en un análisis crítico del discurso, es decir, "el análisis de la forma en que alguien se dirige a otra por medio del lenguaje, con la finalidad de identificar su naturaleza política, su intencionalidad" (Hernández y Ramírez, 2012, p. 2).

El valor del análisis crítico del discurso para esta investigación recae principalmente en la posibilidad de tener un mejor conocimiento de las/os actores, sus intenciones, la forma en que interactúan, contexto, experiencias y posiciones en las relaciones de poder, e identificar paradigmas que estructuran un orden social (Hernández y Ramírez, 2012).

Los textos o discursos a analizar se encuentran señalados en el apartado de investigación documental, por considerarse relevantes; por otro lado, a través de la digitalización de las entrevistas, se procedió a un comparativo entre las dimensiones a analizar con el fin de observar las construcciones sociales y de género que influyen en la definición del problema público.

4.7. Consideraciones éticas de la investigación

Como hemos visto, la investigación en sí misma representa dilemas, sin embargo, el desarrollo de esta investigación plantea la posibilidad de relaciones éticas horizontales, que pongan en el centro los cuerpos, las experiencias, los saberes de las personas que colaboran en la investigación, y que resultan igual de cruciales que los de la persona que investiga.

Esta investigación hace énfasis en el carácter situado del conocimiento, en nuevas formas de convergencia corporal, de generación de conocimiento experiencial y contextual, de conceptualizaciones éticas; Jaggar (2014) por ejemplo refiere, "la teoría ética debe prestarle más atención a los cuerpos de las personas" (p. 18). Esto último, como una posibilidad para desestabilizar una ética moderna patriarcal y en su lugar colocar un ethos más amplio, vinculado a la intercorporalidad.

Así mismo, y siguiendo a Merino (2008), "el estudio de la ética no puede seguir estando al margen del enfoque de políticas públicas" (p. 9). No solo se habla de incorporar la ética en las políticas públicas desde su conformación, sino reconocer desde la investigación que finalmente las políticas implican la intervención del Estado y de personas con sistemas de valores, lo que supone entonces decisiones tomadas desde una posición de poder, y en este entramado se debe reconocer que una acción puede favorecer a ciertos grupos, pero de modo contrario, afectar a otros, o incluso atentar en contra de la libertad de los individuos (Merino, 2008).

Es por todo lo anterior, que esta investigación establece una relación ética intersubjetiva, basada en principios previamente acordados por todas las personas que participan, buscando una satisfacción en la participación de generación de conocimientos en colectivo. Para ello, se emplearon las siguientes estrategias:

- Establecer un consentimiento informado con cada persona que acceda a participar en las entrevistas.
- Establecer un acuerdo previo sobre las herramientas tecnológicas y manuales a utilizar durante cada entrevista (cámaras de grabación de audio, toma de notas, etcétera).
- Establecer un acuerdo sobre la transcripción de la información y su uso en el documento final de tesis, revisión y aceptación correspondiente para publicación.
- Establecer un compromiso de compartir los resultados de la investigación con las personas que colaboraran en su integración.

Del mismo modo, las entrevistas se llevaron a cabo a partir de las siguientes consideraciones éticas:

- Toda la información proporcionada tiene fines eminentemente académicos y/o de investigación.
- La aplicación de entrevistas a personas beneficiarias de estancias no recabó datos personales; de manera voluntaria proporcionaron únicamente nombre (sin apellidos) y edad.
- El manejo de datos personales fue privado y confidencial.
- Las entrevistas se basaron ante todo en un dialogo abierto y flexible, a partir de preguntas abiertas guiadas por un cuestionario previamente elaborado.
- Había la libertad de omitir respuestas, en su caso (aunque no sucedió) y/o de poder retirarse en cualquier momento pudiendo informar o no, las razones de la decisión, la cual sería respetada.
- Se realizó una grabación de audio de la entrevista con el fin de ser transcrita y analizada únicamente por la investigadora responsable; su registro se mantiene confidencial.
- En todo momento se dieron a conocer detalles sobre las etapas y desarrollo de la investigación.

Capítulo 5. Ideas presentes en los textos de política pública de cuidado infantil

El presente capítulo se aboca a la discusión teórica-analítica que surge de la revisión de los textos considerados clave de acuerdo a las especificaciones de la metodología de marcos interpretativos. Antes de comenzar con los resultados, en primer punto se presenta un breve recordatorio sobre el objeto de estudio y preguntas de investigación que se esperan responder, tanto con la revisión documental como con el trabajo de campo. Posteriormente se ofrece una descripción general del contexto y proceso de análisis de documentos a través una codificación y categorización para destacar los principales hallazgos. Finalmente presento el análisis e interpretación de las evidencias a partir de una discusión y construcción de argumentos considerando la propuesta teórica y conceptual que guía el estudio.

5.1. Preguntas de investigación: ¿qué se espera responder?

Como ya referí, el foco de mi investigación es analizar el proceso de toma de decisión de política pública de cuidado infantil, es decir, aproximarme a la forma en que se decide y diseña una acción o una política de este tipo. Me interesaba, entre otras cosas, identificar quiénes participan y cuáles son las ideas o creencias que están permeando en su diseño. En virtud de ello, definí como pregunta central de mi investigación la siguiente: *¿Cuáles son las construcciones sociales y de género que definen y/o construyen el problema público vinculado al cuidado de la primera infancia?*

Mi propuesta de investigación considera fundamental entender cómo se está construyendo o pensando el problema público de cuidados en México, ya que, a partir de ello, es que se plantea la oferta o alternativa de solución, que, para el caso de análisis, parece no estar cambiando el *statu quo* de las desigualdades.

Como recordatorio del contexto específico en el que se sitúa el problema de investigación debo señalar que la oferta pública de protección a la primera infancia y mujeres ha tendido a una regresión en el ejercicio de su derecho a los cuidados y al acceso en igualdad de condiciones al mercado laboral, ello a partir de la cancelación del PEI, a inicios de la administración del expresidente Andrés Manuel López Obrador. En adición, las instituciones mexicanas han favorecido la consolidación de modelos de cuidado y dinámicas de género dentro de las familias

de tal forma que se legitiman y refuerzan roles socialmente asignados en función de los sexos (Pautassi, 2007).

Así, en congruencia con los objetivos de la investigación y para responder el principal cuestionamiento, primeramente, consideré necesario identificar valores, discursos de política e ideas, que han logrado influir en el proceso de toma de decisiones de política pública de atención y cuidado a la primera infancia, en tanto política con perspectiva de género y derechos humanos.

Por otro lado, y con el fin de analizar dicho proceso decisional, es indispensable describir cada una de sus etapas, es decir, el momento en que actores/as clave eligen el asunto para convertirlo en problema público; la forma en que se define dicho problema y, en función de ello, describir cuáles han sido las alternativas de solución que se ofrecen; y, finalmente, entender el proceso de formación de la agenda pública, que se reconoce a través de la oferta pública y presupuesto que se asigna al tema.

Del mismo modo, es indispensable identificar quiénes son esas personas, instituciones o coaliciones con capacidad para imponer ideas y qué discursos han reproducido: "algunos problemas son respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos" (Aguilar, 1993, p. 23).

Por su parte, el análisis de formación de la agenda de gobierno muestra quiénes son los grupos, organizaciones, personas, que efectivamente definen y justifican problemas públicos y tienen la fuerza para transformar cuestiones sociales en asuntos públicos, y deja ver cuál es la base ideológica que otorga valor y prioridad de asunto público a ciertas cuestiones (Aguilar, 1993, p. 27).

Finalmente, es necesario analizar la contribución al ejercicio efectivo de derechos a partir de los programas objetos de estudios, con el fin de identificar el paradigma que rige este tipo de acciones públicas y los preceptos culturales o sociales que prevalecen en las decisiones de política.

Todo lo anterior será abordado a partir de una categorización por temas; es decir, los resultados serán presentados por temáticas que corresponden a cada una de las preguntas de investigación.

5.2. Proceso de codificación y categorización

Como he mencionado, la revisión documental me permitió tanto el análisis de textos como la conformación del mapa de actoras/es. Los documentos fueron seleccionados en función de su relevancia para la comprensión de los programas objeto de estudio, y por la identificación de diagnósticos y solución al problema público de cuidados, donde además se revelan creencias y valores que sostienen actoras/es clave en el proceso de toma de decisiones.

Es importante precisar que tanto para el análisis y discusión de la revisión documental y trabajo de campo, se emplea la estrategia de codificación centrada en la descripción, es decir, se describe la información relevante procedente de los datos.

A continuación, la tabla 6 muestra cómo quedaron conformados los códigos y sub-códigos para llevar a cabo la revisión documental en función de cada una de las preguntas guía.

Tabla 6

Codificación y categorización en el proceso de análisis de datos de la revisión documental

Pregunta guía	Código	Sub-código
1. ¿Qué se representa como problema?	Q1. Problema público	
2. ¿Cuáles son las concepciones que sostienen la representación del problema?	Q2. Constructos sociales y de género	1. Ideas sobre el cuidado de la primera infancia 2. Ideas sobre la participación de las mujeres en el cuidado
3. ¿Qué hacer ante el problema?	Q3. Solución del problema	
4. ¿Quiénes tienen el problema?	Q4. Población objetivo	1. Población potencial
5. ¿Quién o quiénes hablan en el texto?	Q5. Actoras/es clave	1. Sector social 2. Sector público 3. Otros
6. ¿De qué forma se incorpora el problema público a la agenda de gobierno?	Q6. Agenda pública y de gobierno	1. Presupuesto 2. Leyes y normativa

Pregunta guía	Código	Sub-código
7. ¿Cómo se garantiza el enfoque de derechos?	Q7. Enfoque de derechos de la niñez	1. Ejercicio efectivo de derechos 2. Oferta pública
8. ¿En qué medida el género es parte del problema?	Q8. Perspectiva de género	1. El género en el problema público 2. Perspectiva de género en el programa

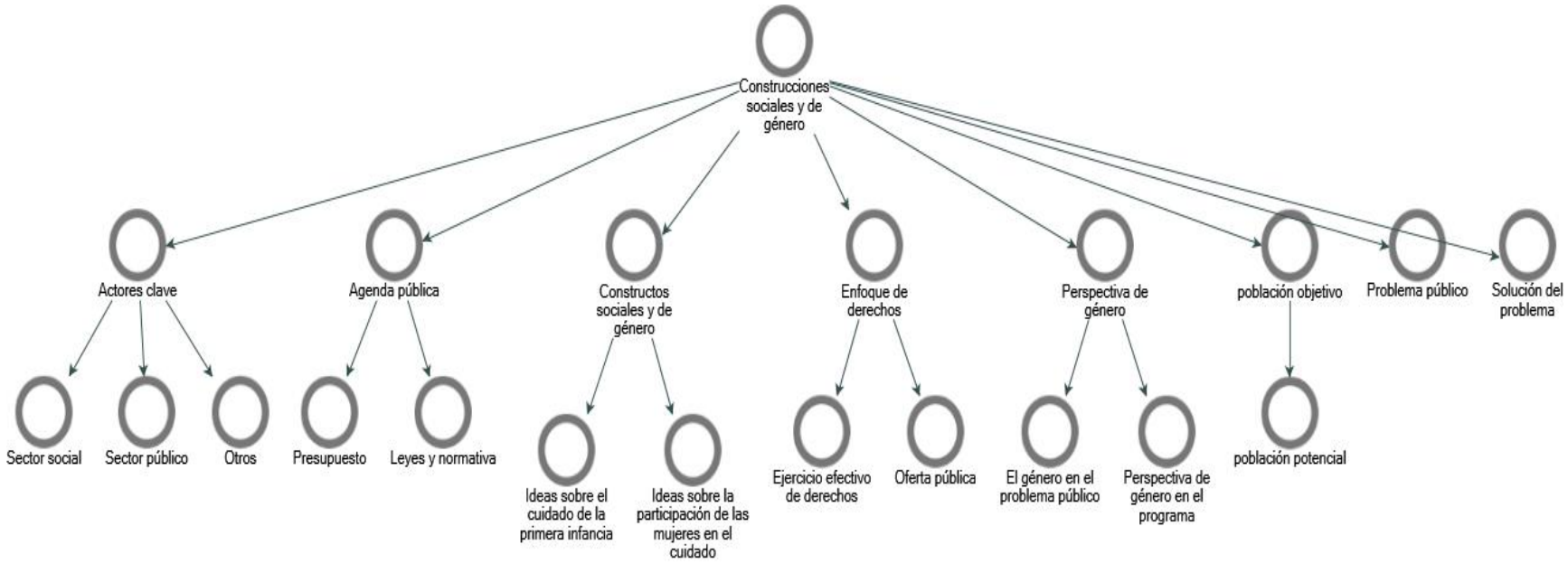
Nota. Elaboración propia a partir de la codificación y categorización en el análisis de datos de la revisión documental

Como se observa, la codificación, resultado de la revisión documental, se desarrolló a partir de las preguntas guía de la metodología de marcos interpretativos, que a su vez se encuentran vinculadas con las preguntas de investigación. Así, se creó un gran código que representa la pregunta principal de investigación y 8 códigos relacionados con las preguntas guía; en 6 de estos códigos se crearon a su vez sub-códigos como se muestra en la tabla que antecede, esto último con la finalidad de facilitar el análisis de información relevante identificada.

El siguiente mapa 1 muestra la codificación y categorización en el análisis de datos de la revisión de los textos identificando temas clave.

Mapa 1

Codificación en el proceso de análisis de datos de la revisión documental



Nota. Elaboración propia a partir de la codificación y categorización en el análisis de datos de la revisión documental

5.3. Resultados y discusión de la revisión documental

Como expuse en el apartado metodológico de este estudio, para la revisión documental empleé marcos interpretativos de políticas de género. En este caso, analicé siete documentos. Tres de ellos corresponden a las Reglas de Operación de los programas objetos de estudio: ROP-PEI 2018 (últimas reglas de operación publicadas durante la vigencia del PEI), ROP-PABNNHMT 2019 (primeras reglas publicadas por su creación) y ROP-PABNNHMT 2024 (ultimas reglas de operación al momento del estudio). Dos documentos más corresponden a la normatividad que establece la prestación de servicios de cuidado infantil en México: Ley General de prestación de servicios para la atención, cuidado y DIT (LGPSACDIT) y la Política Nacional de Educación Inicial (PNEI). Finalmente, dos documentos tratan de evaluaciones de los programas: Recuento de la evidencia de evaluaciones del PEI 2007-2019 y Evaluación de diseño con trabajo de campo del PABNNHMT 2020. El resultado del análisis de estos documentos a partir de las preguntas guía se detalla a continuación.

La imagen 1 muestra las palabras más frecuentes en los supertextos derivados de la revisión documental.

Imagen 1

Nube de palabras más frecuentes en el análisis de la revisión documental



Nota: Elaboración propia a partir del análisis de datos de la revisión documental

5.3.1. La forma en que se concibe el problema vinculado al cuidado infantil según los textos

Antes de comenzar con el abordaje de esta temática, es pertinente recordar que el análisis de marcos que adopta este estudio es construccionista porque supone que los problemas públicos son construcciones sociales y por ello, existen diversas interpretaciones en competencia para definir lo que sí es el problema (Bacchi, 1999, como citado en Bustelo y Lombardo, 2007, p. 18).

En tal sentido, una pregunta que guía la metodología de marcos interpretativos busca responder, a través de los textos oficiales, cómo se representa el problema como tal y su solución. En otras palabras, pretende exponer el problema que se menciona explícita o implícitamente en los diagnósticos, y la mejor forma de resolverlo, es decir, el pronóstico; lo anterior permite aproximarnos a los marcos y/o posiciones normativas que predominan en el entendimiento del problema público.

Así, para esta revisión documental, las primeras preguntas que dirigí a los textos seleccionados fueron: ¿qué se representa cómo problema?, ¿por qué se ve como un problema?, ¿cuál es la causa *de qué*?, ¿se puede formular el problema de forma diferente? Esto a su vez se encuentra directamente relacionado con la forma en que se presentan las alternativas de solución, es decir, ¿qué hacer ante el problema?, ¿qué acciones son necesarias, para qué, por qué?, y ¿cuáles son las acciones alternativas?

Ahora bien, como resultado del análisis efectuado, respecto a *¿cómo se representa o enmarca el problema público vinculado al cuidado infantil?*, uno de los marcos más dominantes alude a un problema de baja o poca participación de las mujeres en el mercado laboral, esto se observa, por ejemplo, en las reglas de operación de los programas objetos de estudio: ROP-PEI-2018 y ROP-PABNNHMT 2019 a 2021. Al respecto, las ROP del PEI 2018 mencionan lo siguiente:

> En lo que respecta a la población ocupada, la ENOE indica que las mujeres trabajan, en promedio, menos horas a la semana que los hombres, 38.4 y 46.4 horas respectivamente. Lo anterior, significa un ingreso menor para las mujeres aun considerando que a nivel nacional, el ingreso promedio por hora trabajada fue de 35.5 pesos para mujeres y de 35.3 pesos para hombres, es decir, las mujeres ganan 1,363.1 pesos semanales, mientras que los hombres 1,685 pesos. La tasa de desocupación entre la Población Económicamente

> Actividad (PEA) es de 3.8% del total en el caso de las mujeres y 3.4% del total en el caso de los hombres. (SEGOB, 2017, Introducción)

Del mismo modo, las referidas ROP mencionan que las madres y padres solos de niñas/os pequeños decidían ingresar al mercado laboral en función de la disponibilidad de alternativas viables de cuidado infantil (SEGOB, 2017, Introducción).

Por su parte, otro de los documentos seleccionados *Recuento de Evaluaciones del PEI 2007-2019*, refiere que, durante todos los años de operación de este programa, el problema estuvo enmarcado por la baja participación de las mujeres en actividades remuneradas; al respecto se lee: "la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral es baja comparada con la de los hombres e incluso con el promedio nacional" (CONEVAL, 2019, p. 6).

Entonces el problema público estaba representado, hasta el 2021, por la necesidad de las madres trabajadoras de contar con servicios de cuidado infantil (CONEVAL, 2019, p. 6). Como se aprecia en estos documentos, los diagnósticos mostraban condiciones desequilibradas en el acceso laboral para mujeres y padres solos como consecuencia de la insuficiente cantidad de servicios de cuidado infantil públicos, seguros y de calidad. A la par, se señalaba una fuerte carga de las tareas de cuidados y trabajo doméstico atribuidas a las mujeres, lo que también repercutía en sus decisiones de trabajar o seguir estudiando. Respecto a esto último, es posible notar que los textos antes mencionados, referían la persistencia de modelos de familia y/o dinámicas de género al interior de los hogares. Ante ello, estas intervenciones públicas constituían medidas para garantizar el acceso igualitario de derechos entre hombres y mujeres.

Como se aprecia, inicialmente las ROP de los programas de cuidado infantil privilegiaron la perspectiva de género. Desde la creación de dichos programas se hablaba de las barreras que las mujeres enfrentan para acceder a las oportunidades de trabajo en igualdad de condiciones, aunque como se ha señalado, poco a poco se fue incorporando la dimensión del desarrollo infantil temprano.

En este sentido, el PABNNHMT en sus inicios, continuaba con el objetivo de garantizar a las mujeres la posibilidad de trabajar o estudiar, pero bajo la libre elección en el uso de los recursos provistos por el programa y/o de la modalidad de cuidados. Por ejemplo, las primeras reglas de operación que se emitieron para el 2019 reconocían "la necesidad de las mujeres de bajos ingresos

de incorporarse al mercado de trabajo, así como de continuar obteniendo educación para mejorar su productividad, ingreso y, por ende, el bienestar económico de la familia" (SEGOB, 2019, Introducción).

En concordancia con lo anterior, el documento *Evaluación de diseño con trabajo de campo del PABNNHMT 2019-2020*, reitera que el problema proviene del hecho de que las personas cuidadoras no pueden acceder o permanecer a un empleo remunerado por no contar con servicios que asuman esas tareas:

> […] la existencia de madres y padres solos que no cuentan con un esquema de seguridad social, con hijas(os) o niñas(os) a su cargo, de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años de edad; quienes por cuidar a las(os) niñas(os) no pueden de acceder (sic) a un empleo, permanecer o progresar en el empleo que ya tienen o en su caso estudiar. (CONEVAL, 2020, pp. 23-24)

A pesar de que el PABNNHMT continuó enmarcando el problema como el PEI, no fue sino hasta el ejercicio 2022 que el problema se representó complemente distinto, al colocar en el centro a las infancias, adolescencias y juventudes (personas de 0 a 23 años que viven en situación de vulnerabilidad, ya sea por la ausencia de uno o ambos padres), sin que esto signifique avances significativos para estas poblaciones. Basta decir que hasta el 2024 no se conocía la forma en que las familias destinan el apoyo, es decir, no se conoce si efectivamente se destina a contratar servicios de cuidados formales o para la manutención de las familias, o se emplea para remunerar el trabajo de cuidados de algún integrante de la familia y/o de redes cercanas; mucho menos se conoce el impacto que estos apoyos han generado en el acceso efectivo a derechos.

Así, las ROP-PABNNHM 2024 señalan que el problema recae en el porcentaje de población en cuyo hogar reside una sola figura de autoridad tal como se lee a continuación:

> De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares 2022, 11% de los hogares en México tiene integrantes de 0 a 23 años en los que reside una sola figura de autoridad (padre, madre, tutor), que deriva en que estas niñas, niños, adolescentes y jóvenes en condiciones de abandono, monoparentales, u orfandad carecen de quien garantice su

> desarrollo infantil, su integración y pertenencia a un grupo social, les brinde afecto, protección, reconozca y garantice sus derechos. (SEGOB, 2023, Introducción)

Adicionalmente se reconoce que el problema de la pobreza en estas edades, “restringe sustancialmente el ejercicio pleno de derechos fundamentales como son los cuidados, la educación y la atención médica” (SEGOB, 2023, Introducción)

En tal sentido, el PABNNHMT cambia su objetivo al de:

> Apoyar en los gastos de manutención, cuidado, atención infantil de niñas/os a cargo de madres, padres solos, o tutores, así como para niñas/os, adolescentes y jóvenes en orfandad materna, desde recién nacidos hasta los 23 años. (SEG0B, 2023, Introducción)

Esto último adquiere una gran relevancia, ya que el PABNNHMT deja abierta la oportunidad de elegir la modalidad de cuidados que mejor se adapte a las personas beneficiarias, a pesar de que reconoce que la carencia de cuidados parentales y de un marco de atención cariñoso y sensible compromete el desarrollo integral y vulnera los derechos de infancias y adolescencias, sobre todo de aquellas poblaciones en mayor condición de pobreza. Existe entonces una incongruencia al reconocer un problema en el que gran cantidad de niñas y niños no tiene las mismas oportunidades de alcanzar su máximo potencial y/o un desarrollo integral adecuado, y, por otro lado, la alternativa de solución se reduce al apoyo económico no condicionado, sin considerar otras alternativas para la provisión de servicios de cuidado escolarizados, formales y de calidad.

Entonces, como se observa, desde el 2022 hasta el 2024, el PABNNHMT pasó de reconocer un problema de desigualdad de oportunidades de acceso de mujeres y padres solos al mercado laboral, a un problema relacionado con la pobreza y condiciones de vulnerabilidad, monoparentales, de abandono, y de orfandad que enfrenta la población de 0 a 23 años. Lo anterior, implica, entre otros, que el hecho de representar el problema sin abarcar un rango de edad más delimitado como es la primera infancia, podría perder de vista sus necesidades específicas de supervivencia y DIT.

Así mismo, al dejar de focalizar únicamente en la primera infancia queda desdibujado el servicio de cuidado infantil en espacios públicos de calidad, además se pierde de vista la conciliación de derechos con las mujeres para garantizarles el acceso igualitario al trabajo remunerado.

Ahora bien, continuando con el análisis de los textos, la PNEI que también es uno de los documentos rectores más recientes (2022), delimita un problema público ligado a la provisión de educación inicial que consiste en lo siguiente: “niñas y niños de cero a tres años, especialmente los que viven en situación de vulnerabilidad por sus condiciones de marginación, carencias sociales y pobreza, no están desarrollando todo su potencial” (SEGOB, 2022, Apartado 5.6). En concordancia con lo anterior, se encuentra la siguiente cita:

> Privaciones y rezagos en los ámbitos cognitivo, socioemocional, físico-motor y del lenguaje acentúan sus desventajas de origen, mismas que se traducen en serias restricciones a su desempeño y aprovechamiento escolar, en problemas en sus condiciones de salud, en su posibilidad de inserción social y, en general, en una menor calidad de vida. (SEGOB, 2022, Apartado 5.6)

De acuerdo con estos preceptos, la PNEI se orienta a atender condiciones de pobreza y marginación que repercuten en el ejercicio de derechos de los infantes. Aunque se focaliza en la población de 0 a 3 años de edad.

Entre los principales desafíos de la PNEI se busca responder a la problemática de pobreza y rezago, este último entendido como el retraso en el desarrollo. Sobre el particular se lee:

> Datos de la Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Mujeres (ENIM) 2015 informan que el rezago se da más en las niñas y los niños de las familias más pobres. El rezago alcanza un 39.5% para menores de un año en el grupo más pobre y un 24% en el grupo más rico. En cuanto al grupo de uno a tres años para las familias más pobres, el rezago alcanza un 33.4% y, para las más ricas, 20.4%. Por otro lado, la ENSANUT 2018-19 identifica que solo el 67.7% tiene acceso a oportunidades de estimulación en el hogar. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020 el porcentaje de la población de cero a tres años en situación de pobreza se incrementó de 47.4% en el 2018 a 55.8% en el 2020. (SEGOB, 2022, Apartado 4)

A pesar de que el problema público que la PNEI identifica también se encuentra ligado a los obstáculos que enfrenta la población en primera infancia, no se establece un mecanismo a corto plazo para la implementación de nuevos espacios de cuidado y educación inicial. En el 2024 no se

conocen aun impactos respecto a la implementación de esta política que de nuevo se enfoca en la provisión de servicios para niñas y niños cuyas familias cuentan con esquemas de seguridad social. En tal sentido, me pregunto si la oferta de solución está enfocada realmente a atender el problema tal y como se presenta o si en su lugar sería mejor plantear el problema de modo distinto.

Por todo lo antes expuesto, es posible señalar que en la historia de los programas públicos de cuidado infantil, y en los documentos rectores en la materia, hay una representación diferenciada del problema público que va desde un problema de desigualdad en el acceso al mercado laboral entre hombres y mujeres, hasta un problema de rezago educativo, o un problema de pobreza, marginación y carencias de cuidados parentales que no permiten que niñas, niños, adolescentes y personas jóvenes desarrollen todo su potencial. Finalmente, el hecho es que cada forma de representar el problema genera también una distinta forma de atenderlo. Por otro lado, la población a quien se dirigen los esfuerzos públicos también es distinta en función del problema.

Con todo, hasta el momento es posible aseverar que en estas formas de enmarcar el problema (en los textos), los cuidados no se consideran el eje central de la política pública, y tampoco lo ha sido el desarrollo infantil temprano, aunque es de reconocer que el PEI había considerado preponderantemente el desarrollo integral de niñas y niños provisto en los centros de cuidado, a la par de mejorar las condiciones de sus madres, padres solos o familia. Lo anterior se vio reflejado en los buenos resultados obtenidos en las evaluaciones y encuestas de satisfacción de sus beneficiarias/os.

Así mismo, si reflexionamos que, aunque la vulnerabilidad de los derechos de las infancias y adolescencias se considera un problema a atender, esto no necesariamente significa que en la realidad se esté mejorando el acceso efectivo de derechos a esta población. La alternativa de solución propuesta, es decir, la entrega de un apoyo económico no condicionado y en una cantidad reducida dista mucho de contribuir a mejorar el desarrollo integral, la educación inicial y educación formal de calidad, sobre todo si consideramos que no hay un debido seguimiento y evaluación a los resultados obtenidos.

Ahora bien, si consideramos una relación de causa- efecto, la problemática se representa más por los efectos, es decir, rezago, desigualdad de oportunidades laborales y vulneración de derechos, y no por las verdaderas causas estructurales del problema, es decir, una injusta distribución del

ingreso, un sistema patriarcal-capitalista, una organización social-desigual de los cuidados, una persistente división sexual del trabajo y la feminización de los cuidados.

Algo interesante al revisar el problema tal y como se presenta en los textos, es que permite plantear nuevas reflexiones sobre las razones y decisiones que se tomaron para pasar de un problema a otro, por ejemplo, para pasar de un problema de desigualdad de género a un problema de pobreza y carencia de cuidados parentales en la población infantil y adolescente. Además de plantear nuevos interrogantes sobre las perspectivas y enfoques en la forma de atender el problema de cuidados, saber si en estos cambios se encuentran presentes construcciones sociales y de género, y conocer ¿cuáles son estos valores sociales que determinan las diferentes formas de plantear un problema público?, ¿por qué los cuidados infantiles dejaron de ser vistos como un problema?, ¿será posible formular de manera diferente el problema? Estos y otros cuestionamientos serán abordados más adelante.

5.3.2. Concepciones que sostienen la representación del problema

A continuación, abordaré la segunda pregunta de la guía de marcos interpretativos, ésta tiene que ver con las concepciones (valores e ideas) que sostienen la representación del problema tal como se muestra. De modo tal que, la siguiente pregunta que dirigí a los textos se enfoca en responder cuáles son las nociones que acompañan la representación del problema, es decir, los paradigmas que sustentan su definición y la alternativa de solución.

Por un lado, me aboqué a buscar en los textos, aquellas ideas relacionadas con los cuidados infantiles y atención de la primera infancia, y, por otro lado, aquellos valores relacionados con el cuidado como un asunto de mujeres. Comenzaré por referirme a las ideas identificadas sobre cuidados infantiles.

Debo decir que, las ROP-PEI 2018 y el documento de evaluación de este programa no consideraban textualmente ideas o argumentos sobre la primera infancia y la relevancia de su cuidado o su educación inicial. Como se ha referido, los textos se enfocaban fundamentalmente en describir la baja participación de las mujeres en el mercado laboral y los obstáculos que los cuidados les representaban para obtener y/o permanecer en un trabajo remunerado. No sin omitir que si especificaron lo siguiente: “que sus hijas, hijos, niñas o niños bajo el cuidado de las estancias debían recibir un servicio atento, seguro, higiénico y de calidad, así como supervisión, atención y

cuidado en todo momento mientras permanezcan en la Estancia Infantil" (SEGOB, 2017).

Fue en los textos publicados más recientemente (de mi selección) que encontré indicios sobre lo que significa la infancia temprana, es decir, se reconoce este lapso como un período crítico en el desarrollo de las personas. Algunos diagnósticos de los documentos, de manera general hacen alusión a la importancia que tiene este periodo de la vida. Por citar un ejemplo, las más recientes ROP PABNNHMT-2024 muestran en su contenido lo siguiente:

> La atención a la infancia, adolescencia y juventud en situación de vulnerabilidad es crucial, no solo por el alto porcentaje que representa este sector respecto a la población total, sino porque además existen características que le dan a su atención un sentido de urgencia: durante esta etapa se desarrollan las herramientas y capacidades para la vida por lo que, de no atenderse, la probabilidad de que se vuelva permanente es más alta que en el caso de las personas adultas, al igual que la posibilidad de que se repita en la siguiente generación. (UNICEF-CONEVAL, 2015, como citado en SEGOB, 2023, Introducción).

A pesar de lo antes expuesto, respecto de mencionar la relevancia de invertir en la infancia temprana y en espacios seguros de calidad, como ya se mencionó, al dejar libremente la elección de la modalidad de cuidados sin asegurar otras alternativas y/o herramientas de crianza o espacios de cuidados que fomenten el DIT, el argumento que se emplea en este texto no termina de aterrizarse en las alternativas de solución del programa.

Por su parte, el documento que integra la PNEI apunta la importancia de abatir el rezago en la infancia temprana, en concordancia con la evidencia internacional y las experiencias nacionales, señalando que "es necesario asegurar el acompañamiento a las familias en las tareas de crianza y promoción del desarrollo de las niñas y los niños que están en la casa, privilegiando el interés superior de estos" (SEGOB, 2022, Apartado 5.6).

Del mismo modo en la PNEI se argumenta que:

> Todo servicio que involucre a niñas/os de cero a tres años tiene un importante efecto en su desarrollo integral y también en la sociedad de manera general; por lo tanto, debe asegurarse su calidad y pertinencia. Numerosas investigaciones realizadas en diversos países muestran que la educación inicial impartida en centros educativos con altos

> estándares de calidad tiene efectos importantes en el desarrollo cognitivo y psicosocial de las niñas y los niños a corto, mediano y largo plazo. (SEGOB, 2022, Apartado 3)

Por otro lado, dicho documento hace referencia a algunas creencias de madres, padres y personas cuidadoras, señalando que representan un desafío para las políticas de cuidado, ya que prevalece la desconfianza a los servicios existentes de cuidado y educación inicial, además del predominio de una noción tradicional de cuidado y de corte asistencialista (SEGOB, 2022, Apartado 5.6).

Pese a que los documentos seleccionados consideran la importancia que comprende la primera infancia, además de las obligaciones internacionales que vinculan al Estado mexicano, en su mayoría, estos textos no abordan al cuidado como un derecho fundamental de la primera infancia; no se refuerza la idea de considerarles personas sujetas de derechos, lo que en la praxis significa continuar considerándoles *objetos de protección*.

Con todo, si bien estos documentos comparten ideas sobre la importancia del DIT, y algunos hacen alusión a la evidencia científica existente en la materia, el problema que definen no se centra en ello.

Ahora bien, en lo que respecta a las ideas relativas a la participación de las mujeres en el trabajo de cuidados, al revisar los textos pude encontrar más referencias sobre el vínculo que se establece entre las mujeres, los cuidados infantiles y el espacio privado. Por ejemplo, las evaluaciones al PEI 2007- 2019 recuentan que son "los factores sociales, culturales y estructurales los que limitan el acceso de las mujeres al empleo, que se refleja en su baja participación en el trabajo productivo" (CONEVAL, 2019, p. 5), por lo tanto, son "las madres trabajadoras quienes tienen la necesidad de buscar servicios de cuidados infantiles" (p. 6).

Tal parece que son solo las madres quienes enfrentan el dilema de trabajar o cuidar, de desarrollarse productiva o académicamente o atender "sus" responsabilidades en el hogar (CONEVAL, 2020, p. 24) y, por tanto, quienes tienen la necesidad de buscar servicios que asuman el cuidado infantil para poder dedicarse a otras actividades. Esto sin duda, es una noción feminizada de los cuidados desde la representación del problema de política pública.

Otro ejemplo de esta representación de acuerdo con el resultado de las evaluaciones al PEI y la evidencia recabada por el CONEVAL trata de lo siguiente:

> La creciente incorporación de las mujeres en el mercado laboral, quienes tradicionalmente desempeñan el papel de *cuidadoras*, ha requerido que el estado mexicano ofrezca opciones diferentes a los esquemas contributivos para el cuidado de las niñas/os. De continuar así, la oferta de servicios podría ser insuficiente. (CONEVAL, 2019, p. 14)

Las evaluaciones al PEI mencionan que dicho programa prevé los obstáculos que las mujeres deben enfrentar para acceder al mercado laboral, pero solo se limitan a hacer alusión a factores socioculturales y no se hace mayor énfasis en la distribución desigual de las tareas de cuidado y división sexual del trabajo que permea en las sociedades contemporáneas; por lo tanto las evaluaciones cuestionan "si el Estado mexicano cuenta con una estrategia para cubrir las necesidades de guardería para todas las mujeres, para que haya igualdad entre las mujeres y los hombres en la disponibilidad de tiempo para realizar otras actividades ajenas al cuidado de las hijas y los hijos" (CONEVAL, 2019, p. 16) como si los espacios de cuidado fueran la única solución para cambiar la situación desequilibrada de poder al interior de los hogares.

En tanto, las ROP PEI-2018 advierten que "el rol social de las mujeres como amas de casa y responsables del cuidado de sus hijas e hijos ha evolucionado como resultado del número cada vez mayor de mujeres que se incorporan al mercado laboral para contribuir al sustento de sus hogares" (SEGOB, 2017, Introducción). Esto mismo se lee en las ROP PABNNHMT-2019. No obstante, aunque las mujeres busquen incorporarse al mercado laboral, no dejan de asumir mayoritariamente las tareas domésticas y de cuidados, lo que las expone a dobles y triples jornadas.

5.3.3. La solución al problema: pronóstico

Como ya fue expuesto, la forma de enmarcar el problema público está directamente relacionada con su propuesta de solución, en ello, las ideas y concepciones que acompañan al problema tienen un peso relevante.

Así mismo, y como se deduce del análisis previo en esta revisión documental, los marcos con un enfoque más estructural hacia el problema y la solución, es decir, que tiendan a la transformación de la organización social de los cuidados y la corresponsabilidad de los mismos, son inexistentes.

En su lugar, entre los marcos que dominan están aquellos en los que la representación del problema tiene que ver con "la existencia de madres y padres solos que por cuidar a sus niñas/os no pueden acceder, permanecer o progresar en un empleo, o en su caso, estudiar, situación que provoca una

baja presencia de mujeres en el mercado laboral" (CONEVAL, 2020, p. 24). Ante esto, la propuesta de solución es "nivelar a las mujeres respecto de los hombres e igualar las oportunidades en la búsqueda de empleo" (CONEVAL, 2020, p. 14), a través del subsidio que permita a sus niñas y niños acceder a servicios y/o espacios de cuidado y atención infantil (SEGOB, 2017, Introducción).

Esta definición del problema, y su solución, formaban parte de los preceptos del extinto PEI, que, a pesar de estar dirigido a las mismas mujeres y padres solos, impulsaba servicios de cuidado y atención infantil con la puesta en operación de más estancias infantiles. De modo tal que, la solución abarcaba dos modalidades, la de subsidiar servicios de cuidado, y la de promover la creación de más centros de cuidado, de acuerdo con lo siguiente:

> Entregar un apoyo inicial de hasta $70,000 pesos por única vez a personas físicas que deseen establecer y operar una estancia infantil, o que cuenten con espacios en los que se brinde o pretenda brindar el servicio de cuidado y atención infantil al menos para 10 niños. (CONEVAL, 2019, p. 9)

Así, ante un problema de desigualdad de género en el acceso al trabajo productivo, la posibilidad de incrementar los espacios de cuidado finalmente resultaba positivo a efecto de aumentar la cobertura de servicios, que no solo beneficiaba a un mayor número de mujeres, sino también, a más niñas y niños en sus primeros años de vida, pudiendo representar una oportunidad para mejorar su desarrollo infantil y, por ende, sus condiciones de vida.

Por su parte, la creación del PABNNHMT a pesar de mantener la misma representación del problema, propuso una alternativa de solución diferente a la del PEI:

> La entrega de un apoyo económico para contribuir al 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. (SEGOB, 2019, Apartado 2.1).

En este caso, se propuso resolver el problema sobre los obstáculos que enfrentan las madres, padres solos o tutores para incorporarse o permanecer en el mercado laboral o, en su caso, para estudiar, a partir de la eliminación de los subsidios a servicios de cuidado infantil. En su lugar, la propuesta es apoyar directamente a las familias, brindando facilidades que les permitan obtener el cuidado y

atención infantil (SEGOB, 2019, Introducción), ya sea al asumir libremente estas responsabilidades, o haciendo uso de redes familiares de cuidados, o a través de la contratación de servicios privados (aunque de menor calidad).

Ahora bien, de la revisión documental, se advierte otra forma de enmarcar el problema o más bien (des)enmarcarlo, y tiene que ver con la vulneración de derechos a NNA y jóvenes por encontrarse en situación de pobreza, carencias sociales, de cuidados parentales y/o ausencia de una figura de autoridad. Lo anterior podría sonar muy alentador, considerando que infancias, adolescencias, juventudes y sus derechos podrían ser la prioridad de la política, sin embargo, esto no es así, ya que la solución tampoco tiende hacia un enfoque más estructural o cambio paradigmático, en su lugar se orienta a:

> 1) Apoyar económicamente a niñas y niños desde recién nacidos hasta un día antes de cumplir los 4 años de edad, o hasta un día antes de cumplir los 6 años de edad en el caso de las personas con discapacidad, que están en situación de vulnerabilidad por la ausencia temporal o permanente de uno o de ambos padres, debido a que no reside(n) en la misma vivienda o no está(n) presente(s) por causas como el abandono por la búsqueda de mejores condiciones socioeconómicas y una mejor calidad de vida, y 2) apoyar a niñas, niños, adolescentes y jóvenes, de recién nacidos y hasta los 23 años de edad, en situación de vulnerabilidad por la ausencia permanente de la madre, causada por su fallecimiento (orfandad materna). (SEGOB, 2023, Apartado 3.2)

Con esta alternativa se asume que el apoyo económico directo contribuye a mejorar las condiciones de vida de esta población. Uno de los cuestionamientos ante este objetivo, sería conocer si el Estado, con un apoyo bimestral que va desde los $1600 a los $3600, verdaderamente pretende contribuir a garantizar los derechos de las personas de 0 a 23 años en condiciones de vulnerabilidad, esto además considerando que los apoyos, al no estar condicionados, puede dirigirse a cubrir las necesidades más básicas de todos los integrantes de una familia y no únicamente a mejorar las condiciones de NNA y jóvenes.

Así mismo, el PABNNHMT “incluye a las hijas e hijos de las jefas de familia que se encontraban afiliadas al Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia, vigente hasta el ejercicio fiscal 2020”

(SEGOB, 2023, Apartado 3.1). Al unificar dos programas, los objetivos, la población objetivo y, por ende, las alternativas de solución pueden percibirse más generalizadas.

Como se lee, en la solución implementada por la 4T, a través del PABNNHMT, los cuidados infantiles ya no forman parte de un problema público, ahora, tampoco lo es la desigualdad en el acceso al mercado laboral entre hombres y mujeres, mucho menos, la organización social de los cuidados.

Con esto quiero nuevamente recalcar que la atención, cuidados y DIT quedan desdibujados; la única concepción que se relaciona a este asunto es la de la familiarización de los cuidados y el asistencialismo.

En esta forma de enmarcar el problema que justifica la existencia del PABNNHMT, los cuidados han sido borrados, no sería de sorprender que próximamente cambie su denominación, ya que niñas y niños en primera infancia ya no son la única población objetivo y tampoco lo son las hijas/os de madres trabajadoras. En este caso, la solución tiende a apoyar económicamente a NNA y jóvenes para mejorar sus condiciones de pobreza y carencias, pero no a garantizar el desarrollo infantil temprano.

Ante este escenario finalmente no tan alentador para las/os más pequeños, por su parte, la PNEI que también enmarca la problemática en la situación de vulnerabilidad, carencias sociales y pobreza que repercute en el desarrollo infantil de niñas y niños de cero a tres años, ofrece la alternativa de la educación inicial escolarizada, que podría resultar una oportunidad para fomentar el DIT en espacios de cuidado. En esta solución se incluye:

> Brindar atención a niñas y niños desde los 43 días de vida y hasta los tres años, para favorecer su desarrollo integral. Esta atención se presta en centros de atención, que son espacios físicos habilitados para brindar diariamente educación y cuidados a las niñas y los niños en horarios determinados. (SEGOB, 2022, Apartado 5.3)

Sin embargo, y a pesar de que la PNEI busca dar visibilidad a los derechos de niñas y niños de cero a tres años en todos los planos, y trabajar para su cumplimiento, establece que la oferta de servicios puede ser pública (la que ya se ofrece) y/o privada, pero no establece la creación de nuevos espacios públicos dirigidos a la población sin seguridad social, con lo que podrían agrandarse las brechas de desigualdad entre estas familias y las que sí cuentan con esquemas de seguridad social.

Al respecto la política establece:

> El plan de implementación organizará los servicios de cuidado y de educación inicial que *las instituciones públicas actualmente ofrecen* en México, bajo la rectoría de la SEP, tales como los centros de atención, el programa Visitas a Hogares, los servicios de educación inicial del CONAFE y de la propia SEP (Centros Comunitarios de Atención a la Primera Infancia, Centros de Atención Múltiple y Centros de Educación Inicial Indígena). También se encuentran los servicios públicos y subrogados que ofrecen el IMSS y el ISSSTE; y los servicios estatales y municipales del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Así mismo, existen otras entidades públicas que actualmente prestan este relevante servicio para niñas y niños menores de 3 años, como la Presidencia de la República, varias secretarías de estado, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, el Poder Judicial de la Federación, Petróleos Mexicanos, hospitales y universidades públicas, entidades gubernamentales en el orden estatal, entre otros. Finalmente, el plan de implementación deberá contemplar los servicios de cuidado y educación inicial prestados por los particulares conforme a la normativa aplicable. (SEGOB, 2022, Apartado 8.1)

Como se observa, la mayoría de estas instancias tienen como su población potencial a las niñas y niños menores de 3 años, hijas/os de sus trabajadoras/es y/o personas afiliadas, por lo que se deduce que los servicios particulares, al menos por ahora, serán la única opción para matricular a niñas y niños sin esquema de seguridad social, ya que la política nacional no hace referencia a la creación de espacios públicos enfocados en proveer la educación inicial a toda la población, como lo hacen por ejemplo las escuelas preescolares públicas.

Al respecto se señala que:

> Para generar de manera progresiva las condiciones para la prestación universal de la educación inicial, bajo la rectoría de la SEP, las autoridades educativas, promoverán la expansión de su cobertura tanto en su modalidad escolarizada, como en su modalidad no escolarizada, sin embargo, con base en el principio de equidad y la evidencia disponible, la expansión de la educación inicial se realizará mediante procesos graduales de focalización y de aseguramiento de estándares mínimos de calidad para todo servicio que se preste en este nivel educativo. (SEGOB, 2022, Apartado 7.1)

Por otra parte, el objetivo principal de la educación inicial no escolarizada es "acompañar a las familias en la crianza de las niñas y los niños, desde el embarazo y durante los primeros tres años de vida, con el fin de favorecer su desarrollo integral y garantizar sus derechos", una alternativa muy positiva, solo sí, se incrementa su presupuesto y se refuerzan las acciones, sin embargo, desde el año 2022, momento en que se creó esta política, hasta la fecha, esto no ha sucedido.

Si bien, la publicación de la PNEI es un avance fundamental en los derechos a la educación y desarrollo integral de niñas y niños en sus primeros años de vida, todavía falta un largo camino por recorrer hacia la incorporación de los cuidados y el DIT como eje central de la política pública.

5.3.4. Quiénes tienen el problema: población objetivo en las acciones vinculadas al cuidado infantil

Otra de las cuestiones que guían el análisis de marcos interpretativos es la que busca identificar a las personas que se presentan como las afectadas por el problema. Ya en los párrafos anteriores se deja ver que, en función de la forma de representar el problema, la solución se dirige a uno u otro grupo; mujeres y padres solos, y/o NNA y juventudes. Tal como se muestra a continuación:

El extinto PEI hacía diferenciación entre su población potencial y población objetivo, siendo la primera:

> El grupo de madres de 15 años y más con hijas e hijos de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 4 años y de entre 1 año hasta un día antes de cumplir los 6 años para niñas o niños con alguna discapacidad; sin acceso directo o por parentesco a los sistemas de seguridad social, en específico a los servicios de cuidado y atención infantil como prestación laboral; en hogares con ingreso estimado per cápita por debajo de la línea de bienestar, que se estima en 3,051,362 personas para el segundo trimestre de 2017. (SEGOB, 2017, Introducción)

En tanto, la población objetivo estaba conformada por un subconjunto de la población potencial que contempla a:

> Aquellas personas que se encuentren en condición de ocupación disponible, desocupada, sub ocupada u ocupada en el sector informal; o formal y específicamente se refiere a las madres, padres solos y tutores que no tienen empleo, buscan un empleo o tienen un empleo

> que no les brinda seguridad social o el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, que se estima en 781,776 personas para el segundo trimestre de 2017. (SEGOB, 2017, Introducción)

Así mismo, y considerando la segunda modalidad, el PEI también incluyó como población objetivo a:

> Personas físicas que deseen establecer y operar una Estancia Infantil, o que cuenten con espacios en los que se brinde o pretenda brindar el servicio de cuidado y atención infantil para la población objetivo del Programa en la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos, conforme a los criterios y requisitos establecidos en el numeral 5 de las ROP y sus Anexos. (SEGOB, 2017, Apartado 3.2)

Por su parte, el PABNNHMT en sus primeros años retoma la consideración del PEI, respecto de su población potencial y objetivo, y las define de la misma forma, incluyendo solo una actualización numérica de esta población. Sin embargo, esto cambia en el ejercicio 2022, momento en que las ROP replantean la definición del problema.

Las ROP PABNNHMT-2024, refieren como su población objetivo a:

> Las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, de 0 a 23 años de edad que están en situación de vulnerabilidad por la ausencia temporal o permanente de uno o de ambos padres; debido a que no reside(n) en la misma vivienda o no está(n) presente(s) por causas como el abandono por la búsqueda de mejores condiciones socioeconómicas y una mejor calidad de vida o por la ausencia permanente de la madre, causada por su fallecimiento (orfandad materna). (SEGOB, 2023, Apartado 3.2)

Así mismo, el programa refiere que "dará atención prioritaria a las personas que habiten en municipios y localidades con población mayoritariamente indígena o afromexicana o con alto o muy alto grado de marginación" (SEGOB, 2023, Apartado 5.2).

Por otro lado, en lo que respecta a la normativa general en materia de prestación de servicios de cuidado, la LGPSACDIT señala a "niñas y niños, sin discriminación de ningún tipo en los términos de lo dispuesto por el artículo 1o. Constitucional, como sujetos de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil" (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018, p. 3), lo que nos recuerda que niñas y niños sin condicionantes deben ser beneficiarios de estas

acciones, además del papel preponderante que el Estado debe asumir en la provisión de estos servicios.

Por su parte, la PNEI define como su grupo de atención prioritaria a niñas y los niños de cero a tres años en condición de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión por situación de vulnerabilidad por sus condiciones de marginación, carencias sociales y pobreza (SEGOB, 2022).

Como resultado de lo antes expuesto, se observa que incluso antes de la creación del PEI en el 2007 y hasta el ejercicio 2022, momento en que el PABNNHMT replantea el problema a atender, la tendencia es representar a las mujeres como sujetas que tienen el problema y, por lo tanto, el grupo objetivo de las medidas. En este caso, la ausencia de un cambio paradigmático (de tercer orden) sugiere en los documentos oficiales, la persistencia de un enfoque tradicional que podría obstaculizar una transformación más profunda en la organización social de los cuidados. Por otro lado, con el surgimiento del PABNNHMT, a pesar de que la población objetivo migra a NNA y juventudes, el problema no identifica cadenas causales relacionadas con la pobreza y desigualdad, es decir, qué es lo que se ve como causa y qué como efecto; tampoco se considera el ejercicio efectivo de sus derechos. Así, nuevamente la atención al asunto se queda en un enfoque tradicional y asistencialista.

En general, el análisis de marcos interpretativos sobre las personas que tienen el problema, revela una tendencia a perpetuar la desigualdad entre hombres – mujeres, NNA y juventudes, y nuevamente la responsabilidad de los cuidados se sigue atribuyendo casi exclusivamente a las mujeres, rechazando acciones que fomenten la corresponsabilidad de los hombres y otros sectores en este ámbito.

De modo tal que, se asume que la política pública de cuidados considera diversas poblaciones; madres y mujeres trabajadoras, e infancias, adolescencias y juventudes, ya que los documentos analizados refieren que, en las problemáticas vinculadas a los cuidados infantiles, estas poblaciones conforman el grupo principalmente afectado por desigualdades sociales y de género. Del mismo modo, el tema de cuidados, por sí mismo, "está vinculado a diversos sectores, e involucra cuestiones de salud pública, equidad de género, justicia social, dinámicas familiares, entre otras" (Cejudo et al., 2017, p 2). Así, se considera "un problema complejo, cuya atención requiere una política integral que garantice los derechos humanos y la equidad de género" (p. 2).

5.3.5. Quién o quiénes hablan en el texto: actoras/es clave

Ahora bien, en lo que respecta a los roles y voces presentes en los textos, existe convergencia en todos los documentos analizados, en resaltar las voces institucionales y/o procedentes de las instancias gubernamentales operativas y normativas; en muy pocos casos se alude la incorporación de la participación social y ciudadana (población objetivo).

Inicialmente en los planteamientos de diagnósticos y pronósticos, es decir, en la representación del problema y su solución, no se identifica la incorporación de estudios con un corte más cualitativo como entrevistas, grupos focales, grupos de discusión, entre otros; únicamente se retoman datos estadísticos en función de lo que se identifica como problema público.

Por su parte, se aborda la participación de instituciones gubernamentales de forma más centralizada, al menos durante el proceso de toma de decisiones que generó la cancelación del PEI y la subsecuente incorporación del PABNNHMT no hay muestra de una participación incluyente que incorpore las voces de las partes directamente afectadas, ni de OSC, organismos internacionales, academia u otros.

Los textos únicamente hacen referencia a las instancias ejecutoras. Sobre el particular, el PEI señalaba:

> Las instancias ejecutoras de este Programa serán la SEDESOL y sus delegaciones, el DIF Nacional, y las personas beneficiarias en la modalidad de Impulso. En el caso de las personas beneficiarias del Programa antes mencionadas, éstas serán ejecutoras al momento de recibir y comprobar el apoyo inicial descrito en el numeral 5.3.1. (SEGOB, 2017, Apartado 6.6.1)

Por otra parte, en la Evaluación con trabajo de campo al PABNNHMT se comenta que en la planeación del programa se advierten diversas actoras/es, al menos cinco:

> 1) La unidad responsable (DGPS), que elabora el proyecto de las ROP; 2) la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales de la Secretaría de Bienestar (UPRI), que revisa y puede modificar el proyecto, consolida las opiniones y observaciones de diversas áreas consultadas (*no se hace alusión a opiniones de sociedad civil y/o ciudadanía*) y tramita la autorización presupuestaria ante la SHCP; 3) la Unidad del Abogado General de la Secretaría de Bienestar, que revisa, analiza, emite opinión jurídica sobre el proyecto de ROP y posteriormente, al cierre de todo el procedimiento, tramita la publicación de las ROP en el Diario Oficial de la Federación (DOF); 4) la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SHCP, quien emite la autorización presupuestaria de las ROP; y, 5) la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER). La SHCP, el CONEVAL y la Secretaría de la Función Pública (SFP) son quienes revisan y emiten recomendaciones. Una vez que se han considerado las recomendaciones, la DGPS registra la MIR en el portal presupuestario de la SHCP, quien revisa y valida el registro en su portal y publica la MIR, incluyendo sus objetivos, indicadores y metas. (CONEVAL, 2020, p. 34)

De lo anterior se deriva, que en ningún momento la participación social, y principalmente la población objetivo es considerada en los procesos de decisión y planeación del programa público, es decir, la escasa presencia de estas voces significa que su contribución es de facto limitada o inexistente.

En lo que respecta a la normativa que mandata sobre la prestación de servicios de cuidado y DIT, es decir, la LGPSACDIT, señala al Estado como el principal garante en la prestación de este tipo de servicios:

> La rectoría de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil corresponde al Estado, que tendrá una responsabilidad indeclinable en la autorización, funcionamiento, monitoreo, supervisión y evaluación de dichos servicios. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024, p. 5)

Por su parte, la PNEI advierte que el desarrollo de dicha política será liderado por la SEP en coordinación con otras instancias gubernamentales y de distintos ámbitos de gobierno:

> El proceso de determinar los principios rectores y objetivos de la educación inicial, sobre los cuales se fundamenta la PNEI, ha sido liderado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) de la Administración Pública Federal, a través de la Subsecretaría de Educación Básica, con la opinión de las autoridades educativas de las entidades federativas y la participación de otras dependencias e instituciones públicas. (SEGOB, 2022, Introducción)

De lo expuesto anteriormente, se observa que la rectoría, planeación, evaluación y seguimiento de la política pública queda exclusivamente a cargo de las instancias de gobierno; no se localiza en la mayoría de los documentos analizados la incorporación de la opinión de las partes directamente involucradas, salvo en el caso de la PNEI que señala la intervención de actoras/es distintos al gobierno, de acuerdo con lo siguiente:

> El proceso de determinar los principios rectores y objetivos de la educación inicial, sobre los cuales se fundamenta la PNEI, ha sido liderado por la SEP Federal, a través de la Subsecretaría de Educación Básica, con la opinión de las autoridades educativas de las entidades federativas y la participación de otras dependencias e instituciones públicas, *sector privado, organismos de la sociedad civil, docentes, académicos y madres y padres de familia o tutores*. Esta participación, expresada a través de la opinión de los distintos actores enlistados, es de suma importancia porque un objetivo primordial de la PNEI es el de funcionar, bajo la rectoría de la SEP, como un eje articulador mediante el cual se integra y se da coherencia a las acciones, los programas y las modalidades que distintos agentes (públicos y privados) desarrollan en materia de atención, cuidado y educación inicial. (SEGOB, 2022, Introducción)

Bajo este análisis es importante preguntar: ¿quién o quiénes hablan en el proceso de toma de decisiones de política pública de cuidados?, ¿desde qué perspectiva hablan?, ¿de quién proviene la representación del problema?, ¿qué argumentación se utiliza en esta representación? Tal parece que los programas resultan de los escritorios, de los datos duros y con miradas particulares sobre el funcionamiento del mundo.

En lo general, podríamos hablar entonces de políticas con una limitada incorporación de voces de actoras/es clave, de personas usuarias finales, lo que podría limitar la representación del problema público, ya que solo se presenta la parte institucional, pero no se encuentran incorporadas las

perspectivas de las personas usuarias de los servicios de cuidado y educación inicial, no se representa lo que las personas verdaderamente necesitan resolver o lo que entienden como sus principales necesidades.

5.3.6. Repercusiones en la agenda pública y/o de gobierno

Como ya ha sido señalado, un problema se torna parte de la agenda pública cuando llama la atención del gobierno y se incorpora en sus acciones; por su parte, la alta o baja prioridad que se otorgue a los asuntos, no solo se observa a partir de una obligación jurídica, sino del peso que se otorgue a su presupuesto.

Por lo anterior, y para conocer según los textos, las implicaciones que los programas vinculados al cuidado infantil y DIT tienen en la formación de la agenda, a continuación, presento algunos de los fragmentos que podrían dar luz sobre la prioridad que se otorga a estos asuntos en función de la normativa aplicable y el presupuesto asignado.

De acuerdo con un análisis a todas las reglas de operación de esta revisión documental (ROP PEI-2018, ROP PABNNHMT-2019 y 2024), estos programas quedan incorporados como "programas de subsidios del Ramo Administrativo 20, y se destinarán en las entidades federativas, en los términos de las disposiciones aplicables, exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de adultos mayores, de rezago y de marginación" (SEGOB, 2023, Considerandos). Es decir, estos programas se encuentran incorporados al presupuesto de egresos de la federación, sin que esto signifique que se asegure la misma cantidad (o más) de recursos con el paso de los ejercicios fiscales; así, por ejemplo, posterior a la cancelación del PEI, el nuevo programa (PABNNHMT) se creó con una importante reducción presupuestal respecto al programa antecesor.

En el documento *Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019* al PEI, respecto a la evolución en el presupuesto asignado a dicho programa se menciona lo siguiente:

> De 2007 a 2012, el presupuesto del PEI creció en promedio 22.1 por ciento, en términos reales. De 2013 a 2018, el presupuesto del PEI creció en promedio 0.02 por ciento. En 2019, tuvo una reducción de 51 por ciento, con un presupuesto de $1,556 millones de pesos. (CONEVAL, 2019, p. 11)

Por su parte, en el texto de Evaluación con trabajo de campo al PABNNHMT se señaló que para el 2020, el presupuesto aprobado del PABNNHMT ascendió a 2,192.43 millones de pesos, monto que representó 1.2 por ciento del presupuesto aprobado del Ramo 20 Bienestar en el mismo ejercicio fiscal, con un crecimiento de 7.1 por ciento, en términos reales, respecto al presupuesto ejercido en el año 2019.

En tanto, la PNEI reconoce que entre sus principales desafíos se encuentra la insuficiencia presupuestal: "las asignaciones presupuestales a la educación inicial son insuficientes para asegurar la universalidad con calidad que mandata la ley" (SEGOB, 2022, Apartado 5.6).

Del mismo modo, en la PNEI se lee que, la efectiva prestación de la educación inicial como un derecho conlleva la responsabilidad del Estado de garantizarla y concientizar sobre su relevancia, por lo que se deberá disponer de los recursos necesarios de manera progresiva para su puesta en marcha. Sin embargo, también señala que la asignación de recursos se hará al ritmo que permita la disponibilidad presupuestaria (SEGOB, 2022, Apartado 8.2). Esto último podría poner en duda, si los recursos serán suficientes en algún momento, es decir, si un algún momento se alcanzará ese ritmo positivo que permita el incremento efectivo de recursos para la implementación de la Política Nacional de Educación Inicial.

Algo importante es que dicha Política, textualmente sí reconoce que es necesario contar con un financiamiento suficiente que permita "un ejercicio eficiente y la prestación equitativa que priorice la atención de las niñas y los niños que se encuentran en condición de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión" (SEGOB, 2022, Apartado 8.2).

Por otro lado, existe una base jurídica que obliga al Estado mexicano en sus distintos órdenes de gobierno a: "garantizar, en el ámbito de sus competencias, que la prestación de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil se oriente a lograr la observancia y ejercicio de los derechos de niñas y niños" (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024, p. 3). Este mandato, además a nivel Constitucional, no tendría que dejar duda que se trata de un asunto que por obligación jurídica merece la atención y recursos del gobierno, sin embargo, como ya ha sido discutido, en México se invierte poco en este grupo de edad. Según información de la OCDE, nuestro país se encuentra entre los países con menor inversión o gasto social para personas menores de 5 años en contraste con otros países de la región.

Finalmente, la suficiencia en los recursos asignados a las políticas de cuidado y atención a la primera infancia, aunque se encuentran fuertemente sustentadas en el marco jurídico vigente, no se encuentra priorizada en las agendas de gobierno. Esta suficiencia presupuestaria refleja, muchas veces, espíritus de época, ideas e intereses de grupos o personas de poder y una lucha por imponer paradigmas cognitivos.

5.3.7. Enfoque de derechos de la niñez: ¿Cómo se garantiza según los textos?

En este punto busco indagar sobre la forma en que los textos adoptan el enfoque de derechos, e identificar si expresamente se hace alusión a garantizar derechos a la población objetivo y, por lo tanto, si se les considera personas sujetas de derechos, o de lo contrario, persiste un paradigma tutelar y/o asistencialista desde los textos.

Comenzaré por referirme al extinto PEI, que en sus ROP-2018 incluía un apartado denominado *Enfoque de derechos* que señalaba lo siguiente:

> Se fomentará que las y los servidores públicos involucrados en la operación del Programa, promuevan, respeten, protejan y garanticen el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las y los beneficiarios, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, brindando en todo momento un trato digno y de respeto a la población objetivo, con apego a los criterios de igualdad y no discriminación. (SEGOB, 2017, Apartado 15)

En este mismo punto, las ROP PEI-2018 añadían que:

> Se fomentará la vigencia efectiva y respeto irrestricto de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad, además de favorecer el acceso a personas inscritas en el Registro Nacional de Víctimas; así mismo, en los casos en que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dicte medidas precautorias, cautelares a favor de determinada persona o grupos de personas, o emita una recomendación o conciliación, se procurará adoptar las acciones que permitan dar celeridad a su inscripción como beneficiaria del programa y garantizar con ello el ejercicio de sus derechos humanos. (SEGOB, 2017, Apartado 15)

En este texto no se encuentra expresado literalmente el carácter de personas sujetas de derechos en su población objetivo, sin embargo, de acuerdo con las evaluaciones al PEI, dicho programa buscaba impulsar el acceso efectivo a derechos sociales y bienestar social de la población, en términos de cubrir las necesidades de cuidado considerando la accesibilidad, disponibilidad y calidad de estos servicios y espacios (CONEVAL, 2019, p. 14).

Si bien el diagnóstico del problema público de cuidados en México refleja justamente un problema de baja calidad, difícil accesibilidad e insuficiente cantidad (Cejudo et al., 2017), la oferta pública que representó el PEI contribuyó al acceso y ejercicio de derechos de mujeres, padres solos, niñas y niños, aun con sus limitaciones, ya que fue el programa con mayor cobertura, incluso por encima de los servicios provistos por el ISSSTE e IMSS. Del mismo modo, los resultados de evaluaciones aportaron evidencia sobre el incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral, y el mejoramiento en las condiciones y DIT en las infancias beneficiarias (CONEVAL, 2019).

Ahora bien, el apartado sobre el *Enfoque de Derechos* es retomado por las ROP PABNNHMT-2019, sin embargo, en éste se añaden ciertas referencias normativas relacionadas con la Convención sobre los Derechos de la Niñez, específicamente el Artículo 3º que hace alusión al compromiso que asumen los Estados Partes respecto a asegurar a las/os infantes, la protección y cuidado necesarios para su bienestar (SEGOB, 2019, Apartado 11). Así también se hace un señalamiento sobre la obligación de las autoridades respecto a garantizar acciones y medidas con un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos tal como lo establece la LGDNNA (Apartado 11).

Añadir estos preceptos en las ROP-PABNNHMT, podría resultar algo contradictorio, justamente porque con el cambio de programa se eliminaron los subsidios a espacios públicos de cuidado infantil, y en su lugar, se entregan apoyos económicos a las familias, sin que estos últimos se encuentren condicionados a garantizar el cuidado y DIT, lo que a su vez significa dejar de garantizar estos derechos que ya eran garantizados con el PEI.

Por otro lado, en las ROP PABNNHMT- 2024, el Enfoque de Derechos del programa apunta que:

> Con el objetivo de generar las condiciones necesarias para el acceso equitativo en términos de disponibilidad, accesibilidad y calidad en las acciones que realiza este programa; se hará valer el derecho de las personas, tomando en cuenta un enfoque de derechos ante la

> situación de vulnerabilidad de los grupos históricamente discriminados. Con base en lo establecido en estas reglas de operación, sin discriminación alguna. (SEGOB, 2023, Apartado 12)

Por añadidura, indica el compromiso adquirido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, respecto a que el programa contribuye al cumplimiento de los ODS, específicamente a poner fin a la pobreza en todas sus formas.

En la redacción de las ROP del PABNNHMT se incorpora el enfoque de derechos a la niñez, sin embargo con el cambio o replanteamiento del problema público que presenta este programa, el énfasis está más orientado a la situación de vulnerabilidad, pobreza y marginación de la población objetivo, que si bien plantea un apoyo para mejorar las condiciones de las personas para el ejercicio efectivo de sus derechos, no se habla de derechos dirigidos específicamente a la población infantil o primera infancia; como el cuidado y el DIT.

Más aún, no existe evidencia sobre resultados positivos en relación con el ejercicio efectivo de derechos de esta población, ni en la reducción de sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Hasta el momento no existe información pública ni evaluaciones sobre los resultados del programa.

Contrariamente, hay indicios sobre el incremento en las brechas de desigualdad por lo menos entre la primera infancia: “en México pertenecer a la primera infancia te hace vulnerable a ser pobre” (Beltrán, 2024, p. 3). En el *Ranking de pobreza en primera infancia* se muestra que 43% de la población en México se encuentra en condición de pobreza, mientras que 52% de la población menor de 18 años se encuentra en dicha condición, y en el caso de la primera infancia, el porcentaje se incrementa a 54.3%, es decir, “la pobreza se incrementa en las/os niños menores de 6 años” (p. 2). Lo mismo ocurre en el porcentaje de pobreza extrema: las niñas/os menores de 6 años alcanzan un 11.8% comparado con el 8.5% de la población en México que se encuentra en pobreza extrema (pp. 3-5).

Sobre lo anterior, la Evaluación Estratégica de Protección Social en México muestra que “la pobreza no se debe combatir sólo con transferencias de ingresos” y que el ejercicio efectivo de derechos va más allá que esto (CONEVAL, 2019, p. 14), por tanto:

> La capacidad de hacer frente a los riesgos económicos que afectan cada una de las etapas de la vida, debe partir de una red de protección basada en derechos y obligaciones que bien podrían institucionalizarse en un sistema de seguridad social universal. La atención de la oferta debe ser con un enfoque de derechos humanos que busque ir más allá de satisfactores mínimos de bienestar y distinguir la urgencia de satisfacer los derechos en todos sus atributos (inherentes, universales, interdependientes, inalienables, indivisibles e inviolables, progresivo). (p. 15)

Adicionalmente, es importante recordar que en ambos documentos rectores (ROP PEI y PABNNHMT), al menos durante su evolución, no se ha reconocido textualmente la calidad de personas sujetas de derechos en niñas/os de primera infancia. Lo anterior, podría explicar porque las acciones para garantizarles dichos derechos quedaron en un plano secundario, tanto que, las evaluaciones realizadas al PEI aludían que el programa debía promover de forma más intensiva el desarrollo infantil de acuerdo con la edad de los infantes beneficiarios, así como una promoción de la salud en las estancias (CONEVAL, 2019, p. 14). Por su parte, en la evaluación realizada al PABNNHMT, se recomiendó que el programa debía sumarse a una estrategia de cuidado infantil que contribuya a romper con círculos que tienden a reproducirse en distintas generaciones, es decir, niveles más bajos de desarrollo cognitivo y, en el largo plazo, menores niveles educativos o empleos de baja remuneración (CONEVAL, 2020, p. 56).

Finalmente, en este rubro, el documento que integra la PNEI sí destaca una perspectiva de derechos de las infancias, ya que entre sus objetivos busca "dar visibilidad a los derechos de niñas y niños de cero a tres años en todos los planos, y trabajar para su cumplimiento" (SEGOB, 2022, Apartado 5.1.8). Por lo tanto, en dicho texto se reconoce a: "niñas y niños como sujetos de derechos y aprendices competentes; priorizando el rol del sostenimiento afectivo y la crianza compartida entre agentes educativos, familia y adultos responsables" (Apartado 5).

Es entonces la PNEI, el único documento que especifica textualmente la titularidad de derechos en la primera infancia, y parte de su condición de personas en desarrollo. Además, establece la promoción de los cuatro principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niñez: " a) Interés superior de la niñez, b) supervivencia y desarrollo, c) no discriminación y d) participación infantil, que son la base de lo que reconocemos como enfoque de derechos en la infancia" (SEGOB, 2022, Apartado 5.1.8). Así mismo establece que para dar visibilidad a esta titularidad de derechos,

toda persona adulta debe ser responsable de cuidar y generar las condiciones para que se respeten los derechos de las niñas y los niños, tanto en el ámbito educativo como en la vida familiar (SEGOB, 2022, Apartado 5.1.8).

Es importante precisar que el ejercicio de derechos, tiene relación directa con la oferta pública de servicios en tanto se provea bajo los principios de disponibilidad, accesibilidad y calidad. En este sentido, de acuerdo con la revisión de los textos, en México "la prestación de servicios de atención, cuidado y desarrollo integral infantil depende del tipo de esquema de seguridad social al que la madre o padre trabajador se encuentre inscrito" (CONEVAL, 2019, p. 7). Lo anterior significa que no todas las infancias tienen garantizado el ejercicio efectivo del derecho al cuidado y desarrollo integral.

La PNEI también reconoce que la oferta de servicios de educación inicial es baja, especialmente para poblaciones en situación de vulnerabilidad, y refiere una desigual calidad, mala organización, falta de un sistema unificado que permita garantizar la calidad, una dispersión del marco jurídico, institucional, y financiero en los servicios para la atención, cuidado y educación inicial (SEGOB, 2022).

5.3.8. Perspectiva de género: ¿Cómo se garantiza según los textos?

La última pregunta que guía este análisis de marcos interpretativos pretende conocer en qué medida el género es parte del problema, y de qué forma se garantiza la perspectiva de género en la solución dicho problema.

Sin duda el PEI, y en sus inicios el PABNNHMT, en sus textos consideran que la desigualdad de género es parte del problema. Sobre el particular, las ROP PEI-2018 referían la dificultad de madres y padres solos de ingresar al mercado laboral, en función del rol social de las mujeres como amas de casa y responsables del cuidado de niñas/os. En este caso, la decisión de ingresar al campo laboral dependía de una serie de factores, entre ellos, las pocas alternativas viables de cuidado infantil (SEGOB, 2017), lo que sigue generando que en México son las madres trabajadoras quienes tienen la necesidad de buscar estos servicios (CONEVAL, 2019).

Por otro lado, se expone que la capacidad de las mujeres para tomar decisiones que impliquen mejorar sus niveles de autonomía e independencia económica, puede estar mermada por el tiempo dedicado al cuidado infantil no remunerado. Al respecto, las ROP PABNNHMT- 2024 señalan que

las mujeres trabajan en promedio menos horas a la semana que los hombres (SEGOB, 2023).

Así mismo, la evaluación practicada al PABNNHMT indicó que el diagnóstico del Programa "aporta elementos de contexto y evidencia estadística que muestran que las personas con hijas e hijos, y específicamente las mujeres, se enfrentan de forma recurrente a decisiones excluyentes entre desarrollarse productiva o académicamente y atender sus responsabilidades en el hogar" (CONEVAL, 2020, p. 24).

Como se ha visto, el hecho de que las mujeres sigan asumiendo primordialmente el trabajo de cuidados, genera en sí mismo un problema de desigualdad de género y vulneración a los derechos. La división sexual del trabajo y feminización de los cuidados sientan las bases para la organización social de los cuidados; en este caso, las relaciones de género desiguales enmarcan la representación del problema y por ende, la perspectiva de género tiene que estar presente también en las alternativas de solución.

Por lo anterior, en las ROP analizadas, el género se encuentra presente como parte del problema, y por lo tanto la perspectiva de género busca promover una igualdad de género a través de sus acciones, sin embargo, nuevamente se hace alusión a que estas desigualdades no se cuestionan desde su base estructural que permita ir al fondo de las construcciones sociales.

Sin embargo, es importante señalar que en las ROP PABNNHMT- 2024, el género ya no hace parte del problema, sin embargo, textualmente incorpora la perspectiva de género, tal como lo hace el PEI, la PNEI y la LGPSACDIT. Todos estos documentos incorporan la perspectiva de género y el enfoque de derechos en su argumentación.

El desaparecido PEI sobre esto aludía:

> El Programa incorporará la perspectiva de género con el propósito de contribuir a que las mujeres accedan a sus derechos sociales y se beneficien de manera igualitaria de ese derecho; privilegiando, en su caso, la inclusión de medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas), que aceleren el logro de la igualdad sustantiva para el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación igualitaria en el desarrollo económico, social, en la toma de decisiones, en los procesos de desarrollo del Programa y en general, en los objetivos planteados en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. (SEGOB, 2017, Apartado 14)

En su creación, las ROP del PABNNHMT indicaban que: “en el ámbito de su competencia se incorpora la perspectiva de género con el fin de incluir a las mujeres con equidad, logrando la igualdad sustantiva para el ejercicio pleno de todos sus derechos” (SEGOB, 2019, Apartado 10). Ahora las ROP PABNNHMT-2024 establecen que: “el programa atenderá los objetivos estratégicos y líneas de acción del PROIGUALDAD 2020-2024 y garantizará que las mujeres accedan a los beneficios señalados en las Reglas de Operación en igualdad de condiciones para contribuir al ejercicio de sus derechos” (SEGOB, 2023, Apartado 13).

Por su parte, la LGPSACDIT también reafirma el objetivo de “fomentar la equidad de género” (H. Cámara de Diputados, 2018, p. 5), mientras que la PNEI refiere que “la educación inicial es un mecanismo efectivo para contribuir en la equidad de las oportunidades de las niñas y los niños, así como en la desigualdad de género” (SEGOB, 2022, Apartado 3).

5.3.9. Conclusiones del capítulo de revisión documental

Según los textos, la definición del problema público de los programas objetos de estuvo, presentan una diversidad de interpretaciones con relación al tema de los cuidados, lo que ha influido, a su vez, en cómo se construye las alternativas de solución.

Las preguntas guía permiten observar desde los textos oficiales qué es lo que se busca atender y de qué forma (cuál es el problema público y cómo se resuelve), así como las construcciones sociales y de género que se encuentran implícitas en dichos textos, para ello se examinan los procesos discursivos.

Lo relevante es que a partir de cada una de las preguntas que guía este análisis de documentos, es posible confirmar que con la cancelación del PEI y la evolución que ha tenido el PABNNHM, tanto los cuidados, la atención a la primera infancia en espacios que fomenten el DIT, como el acceso al mercado laboral en condiciones igualitarias para las mujeres, dejan de ser el problema o parte de él. En términos generales, a partir del PABNNHMT, podríamos decir que el problema vinculado a los cuidados infantiles se enmarca en la desigualdad social.

A continuación se desarrollará la discusión sobre los resultados del trabajo de campo, mismo que será confrontado con todo lo expuesto en este capítulo. Dichas conclusiones serán abordadas como última parte de este trabajo de investigación.

Capítulo 6. Resultados del trabajo colaborativo con actoras/es clave

En el trabajo de campo se empleó un diseño metodológico de carácter cualitativo que comprendió la aplicación de 30 entrevistas semiestructuradas dirigidas a actoras/es clave. Así, los hallazgos y evidencias que más adelante se presentan, provienen del análisis de los resultados de entrevistas a dichas actoras/es: personas representantes de OSC, de la academia e investigación, de instituciones públicas o de gobierno, de organismos internacionales, personas legisladoras, personas responsables de estancias infantiles y personas beneficiarias del programa público de estancias (mamás). Las citas de las entrevistas se describen conforme el pseudónimo de la persona participante.

De las 30 personas entrevistadas, 24 fueron mujeres (80%) y 6 hombres (20%); la mayoría se localizaron en la Ciudad de México. El grupo de actoras/es clave con más participantes fue el de las personas beneficiarias (9), seguido de personas que trabajan en OSC (7). Por su parte, el grupo con menos participantes corresponde a personas legisladoras (1), seguido por los grupos de funcionarios de instituciones públicas (2) y personas que trabajan en organismos internacionales (2).

La presentación de los resultados del trabajo de campo sigue una categorización y codificación para un puntual análisis de la información, al igual que en el análisis de la revisión documental. En tal sentido, las preguntas de investigación se identifican a partir de códigos, temas y sub-códigos. A continuación presento dicha organización para una mejor lectura del capítulo.

6.1. Contexto y proceso de análisis de datos

En lo que respecta al análisis de la información recabada en el trabajo colaborativo con actoras/es clave, a través del software de análisis de información cualitativa, establecí una codificación y categorización a partir de los datos, teniendo a las preguntas de investigación como hilo conductor. La siguiente tabla 7 muestra cómo quedó establecida dicha categorización:

Tabla 7

Codificación y categorización en el proceso de análisis de datos del trabajo de campo

	Gran código	*Código*	*Temas/preguntas*	*Sub-código*
Pregunta principal	1. Constructos sociales y de género			
Pregunta secundaria 1		1. *Bases ideológicas* ¿Cuáles son las ideas que definen el problema público?	1. Valores e ideas sobre la primera infancia y su cuidado	1. Discurso de política 2. Valores, ideas y creencias
			2. Valores e ideas sobre la participación de la mujer en las tareas de cuidado	1. Construcción social y de género 2. Feminización de los cuidados
Pregunta secundaria 2		2. *Decisiones que se adoptan* ¿Cuáles decisiones se adoptan en relación al problema público?	1. ¿Cómo se elige el problema?	1. Selección del problema
			2. ¿Cómo se define el problema?	1. Definición del problema público de cuidados
			3. ¿Cuáles son las alternativas de solución?	1. Alternativas de solución
			4. ¿Cómo se traducen las decisiones en la agenda pública?	1. Formación de la agenda pública
Pregunta secundaria 3		*3. Actoras/es clave* ¿Quiénes participan en la toma de decisiones?	1. Actoras/es clave	1. Instituciones o gobierno
				2. Sociedad civil o sector social
				3. Otros sectores
				4. Coaliciones

	Gran código	*Código*	*Temas/preguntas*	*Sub-códigos*
Pregunta secundaria 4		4. *Enfoque de derechos* ¿De qué forma se incluye el enfoque de derechos y la perspectiva de género?	1. ¿De qué forma los programas de cuidado garantizan los derechos de NN?	1. Ejercicio efectivo o vulneración de derechos
				2. Oferta pública
			3. ¿De qué forma los programas de cuidado garantizan los derechos de las mujeres?	1. Perspectiva de género
		5. Hallazgos		

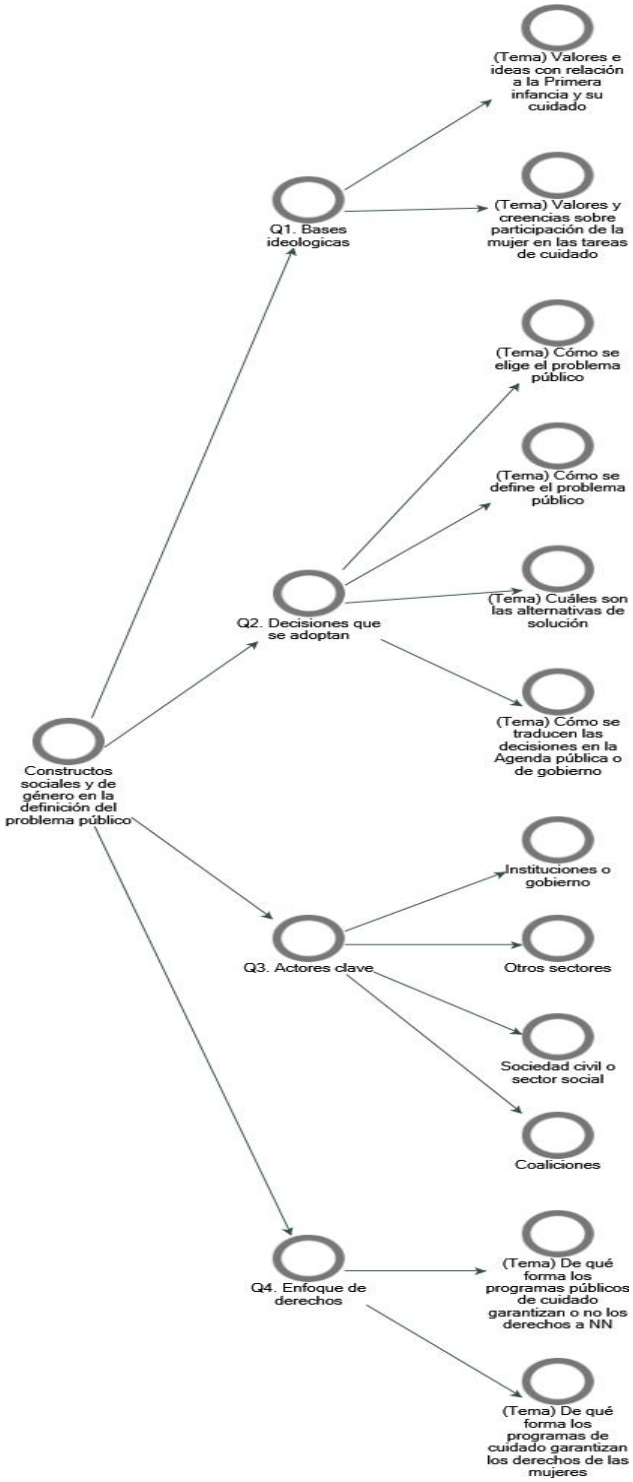
Nota. Elaboración propia a partir de la codificación y categorización en el análisis de datos

Se generaron 5 códigos (cuatro para las preguntas de investigación –uno por cada pregunta- y, uno para los hallazgos); por cada código se generaron nuevos sub-códigos en función de la información relevante identificada que pudiera servir para dar respuesta a la pregunta de investigación correspondiente, y, en los datos se identificaron las citas por cada sub-código. Como resultado de este proceso se desarrolló un gran código (que representa la pregunta principal de investigación), 5 códigos (que representan las preguntas secundarias de investigación y los hallazgos) y 15 sub-códigos. Estos últimos fueron categorizados para desarrollar temas que facilitan el análisis de la información.

A continuación, el mapa 2 detalla la codificación y categorización de datos derivado del análisis del trabajo de campo, que al igual que en la tabla que antecede, muestra las conexiones entre la pregunta principal de investigación (gran código), preguntas secundarias y hallazgos (códigos) y los temas que incorporaron a los sub-códigos.

Mapa 2

Codificación y categorización para el análisis de datos del trabajo de campo



Nota. Elaboración propia a partir de la codificación y categorización de datos del trabajo de campo

6.2. Ideas y sistema de valores sociales y de género que definen y/o construyen el problema público de cuidado a la primera infancia en México

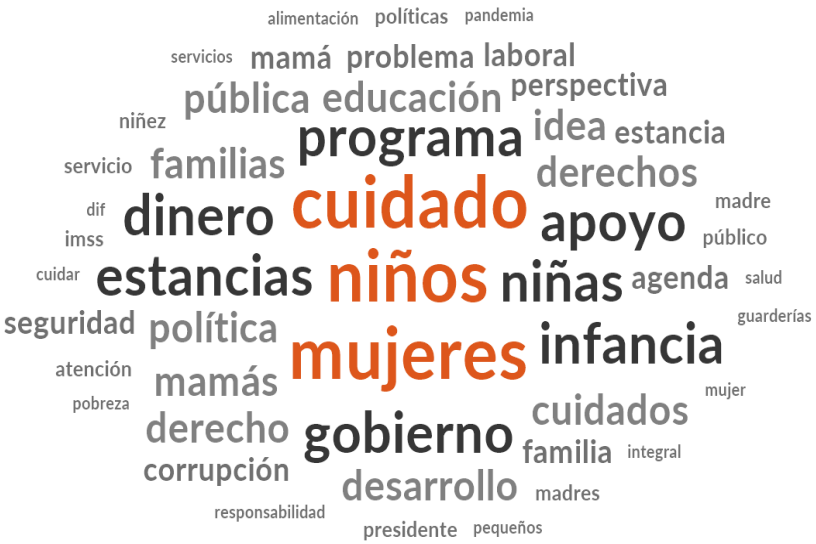
Cuando el gobierno decide actuar sobre una demanda o problema, supone decisiones previas, en tales decisiones, las ideas o valoraciones sobre la composición y las causas del problema son determinantes (Aguilar, 1993). Si bien, las personas encargadas de tomar dichas decisiones, deben expresar las ideas y preocupaciones de las demás, esto no siempre se logra, en su lugar, introducen sus propios intereses, preocupaciones y visiones del mundo (p. 38).

Por ello, identificar ideas y valores que se encuentran entrelazados a las decisiones de política pública de cuidado infantil me permite conocer las voces que hablan en este proceso, desde que perspectiva lo hacen y, por ende, revelar el paradigma que ha prevalecido en sociedades contemporáneas con relación a los cuidados, y al papel que infancias y mujeres juegan en torno a estas tareas.

Para comenzar con el análisis de este tema, a continuación se muestra la imagen 2 que deja ver las principales palabras que se conocieron respecto a las construcciones sociales y de género presentes en el problema público de cuidado infantil.

Imagen 2

Nube de palabras más frecuentes en el análisis de valores e ideas presentes en la construcción del problema público de cuidado infantil



Elaboración propia a partir del análisis de datos del trabajo de campo

A partir de los resultados, se observa que al abordar el cuidado infantil en política pública hay una fuerte carga valorativa desde dos grandes esferas, por un lado, el desarrollo infantil temprano y sus implicaciones, y por otro, las dinámicas familiares que involucran la participación de las mujeres en las tareas de cuidado. Tomando en consideración estos dos temas, presento a continuación los resultados relacionados a la primera pregunta de investigación.

6.2.1. Valores e ideas con relación a la primera infancia y su cuidado

Comenzaré por abordar los principales hallazgos respecto a las ideas y valoraciones relativas a la primera infancia, su cuidado y DIT. Como ya fue comentado, existe un estatus histórico de invalidez ligado al concepto propio de infancia, más aún, una predisposición a invisibilizarles o estigmatizarles bajo relaciones desiguales de poder. Así, de acuerdo con la información recabada, se conoció que existe consenso entre la mayoría de los grupos de actoras/es participantes, sobre una connotación negativa social y cultural relacionada con la primera infancia y/o con las niñas/os más pequeños.

Se asume que existen ideas relacionadas con el carácter peyorativo que se otorga a la primera infancia, y mucho tiene que ver con su corta edad, su falta de comunicación verbal, porque no se les consideran aun personas, humanos, es decir, existe la noción de que son seres incompletos. A continuación, la siguiente opinión da muestra de ello:

> Entonces son pre-humanos, son sub-humanos, son semi-humanos, pero no son todavía humanos, entonces no entienden lo que les pasa, no se pueden expresar, no saben qué quieren. ¡No, demonios!, claro que saben qué quieren, nada más no tenemos la traducción simultánea, claro que saben lo que quieren, lo que pasa es que no entendemos todavía con todos los instrumentos que tenemos, básicamente porque no hacemos el esfuerzo. Entonces, en sí mismo, como la noción de cuidado es como muy distorsionada. (P6_OSC, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

En su mayoría, las personas colaboradoras al ser cuestionadas sobre la forma en qué se les ve o percibe a estas infancias, ya sea en el ámbito doméstico, social e incluso en el político, refieren una falta de reconocimiento de su condición de personas en desarrollo, y que prevalecen ideas sobre la poca importancia que se otorga al DIT y a sus derechos.

Aunque las personas que trabajan en OSC fueron el grupo de actoras/es que más apuntó sobre la carga social negativa que perciben que se asigna a estas infancias, también desde el ámbito público se hace alusión a las nociones que otorgan poco valor a los primeros años de vida de una persona:

> En un imaginario colectivo como más general, la ciudadanía de a pie; mamás, papás en todo el territorio mexicano, creo que si sigue como prevaleciendo mucho esa idea de que niñas y niños pequeñitos no son propiamente sujetos de derechos porque no, y más cuando son menores de un año porque todavía no hablan, porque no pueden expresar como lo que quieren, no son vistos en ese sentido como sujetos de derecho todavía y muchísimo menos como sujetos activos para el cambio, sujetos y aprendices competentes, las niñas y los niños desde que están pues en el vientre sienten todo, bueno tú perfectamente sabes la importancia desde el cuidado, desde el desarrollo, desde el embarazo. (P12_Gob, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022)

Representantes de OSC refieren que el desconocimiento de la importancia que tiene esta etapa de desarrollo en la vida entre la mayoría de las familias, es un obstáculo que enfrentan en su trabajo desde el sector social:

> O sea, no hemos sabido cómo lograr ese impacto, o sea hemos tratado de hacer campaña a través de la televisión, hemos tratado de hacer campañas a través del radio para generar esa demanda (…). Entonces todos creen, ¡ah, están chiquitos, pues vamos, hay que tenerlos ahí sentaditos!, ¿a qué van a ir a la escuela?, ¿a jugar? Pues mejor que se queden a jugar aquí. O sea, como que no hemos sabido transmitir que el juego es una parte súper importante del aprendizaje en esta etapa de la vida. (P5_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022).

Desde las organizaciones sociales se observa una percepción general que demerita el trabajo que se realiza en los centros de cuidado respecto a la estimulación temprana, al juego libre y actividades relacionadas con un adecuado desarrollo integral. Así mismo, con la siguiente cita se revela una creencia generalizada respecto a que los cuidados de estas infancias deben recaer prioritariamente en las familias, y, por otro lado, sobre la poca relevancia que se da a la educación inicial:

> Lo que nosotros hemos visto es que sigue la idea de que como son chiquitas/os deben de quedarse en casa, o sea, que lo mejor es que los vea la mamá o que los cuide la abuelita, los abuelitos, algún familiar cercano, porque, es decir, como que seguimos sin darle valor a la educación inicial, no hemos logrado llegar a la población como para decirles porque es importante que estos niños asistan a los centros de cuidado infantil, o sea no está mal que se queden en casa cuando tienen, digamos, los cuidados necesarios, cuando los estimulan, cuando practican todas estas partes sensoriales, cuando está detrás el apego seguro, cuando tenemos como este marco de cuidado cariñoso y sensible, dices, bueno, está bien porque es una familia informada, entonces hace lo que hacen en los centros de atención infantil, a lo mejor la única diferencia es que no esté en contacto con otros bebés de su misma edad. (P5_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

Sumando a lo anterior, las personas trabajadoras de OSC aluden que por tratarse de niñas/os pequeños, la idea que predomina es que la educación formal y/o escolarizada no es necesaria, es decir, no es trascendental llevarles a centros de cuidado que fomenten el DIT, mucho menos, en un ánimo de que se les provea de sus derechos básicos: "la idea es que todo mundo cree que estando en casa van a estar mejor porque no le hemos sabido dar ese realce, ese empuje a la educación inicial en la sociedad" (P5_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022).

Así mismo, personas responsables de estancias infantiles, de acuerdo a su experiencia en los lugares donde operan, coinciden en que se otorga poca relevancia a los centros de cuidado infantil, situación que cambia hasta que las familias una vez que inscriben a sus hijas/os en estos espacios, comienzan a notar importantes avances en su desarrollo:

> Siempre existe la mamá que te dice "pues es que nada más es para que lo cuiden, al fin que para el jardín de niños pues todavía le falta, cuando cumpla 6 años ya que aprenda a leer y escribir." Sin embargo, con el trabajo y con las clases que haces abiertas, das a conocer lo que los niños aprenden y les cambia la mentalidad, o sea, tu trabajo es como que luchar con esa parte, los primeros tres meses es en donde se ve el cambio. (P18_Est, comunicación personal, 3 de marzo de 2023)

Integrantes de OSC señalan que por el rol que les toca hacer en las organizaciones y desde sus experiencias, observan que culturalmente existe desconocimiento, se desvaloriza o simplemente no se habla del DIT, ni del carácter de niñas/os como titulares de derechos:

> Sí, yo creo que social y culturalmente hay una serie de asunciones, estaría en primer término la noción o más bien la falta de una noción en donde se asuma general y colectivamente que niñas y niños son titulares de derechos desde el momento en que nacen (…). También creo que otra de las nociones que están muy arraigada, es que en esa primera etapa si bien se piense que es vital, etcétera, pareciera no estar adosado yo qué sé, a un esquema de educación básica o a la primaria, etcétera, tengo la impresión de que culturalmente se piensa que son años en los que podría pasar cualquier cosa en sus vidas y casi no haría la diferencia, como si la educación no empezará desde esas primeras etapas. Y es parte de lo que se explica, de algunos datos que observamos, por ejemplo, en población indígena, lo acabamos de ver en un estudio en Chiapas y Yucatán, las comunidades indígenas no consideran importante llevar a la educación preescolar a las/os bebés. (P3_Osc, comunicación personal, 27 de julio de 2022)

De este modo se privilegia una visión de niñas y niños como objetos de protección y no como personas sujetas de derechos, y esto sin duda, según las opiniones vertidas, sigue presente en la formulación de la política pública:

> Bueno, entonces desde esta visión, los niños y niñas no son reconocidos como sujetos de derechos propios (…), al no ser vistos como sujetos de derecho, los indicadores de medición de evaluación de la política no están en función de los niños/as. (P4_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

Otra opinión apunta que la noción de niñas/os como objetos propiedad de sus familias, tiene base histórica en el patriarcado:

> No debemos olvidar la interseccionalidad de derechos, porque precisamente la cultura patriarcal, sin reducirla, está sustentada en narrativas y en representaciones sociales, estas imágenes mentales que crean prácticas, que crean también narrativas, donde los niños y niñas al menos son considerados inferiores, son considerados incapaces. Por supuesto, de

> menor valía que el mundo adulto o de los intereses del mundo adulto, siempre se les ve como el futuro, pero sobre todo son objetos de propiedad familiar. Y esto viene del Derecho romano, bueno, en realidad viene desde más de 3000 años, no desde la Constitución, un poco del patriarcado, pero se positiva en el año 532, en el Derecho romano, y ahí se establece que el *pater* familia es el dueño y propietario de los animales, de su siembra, de sus mujeres, en plural y de su descendencia. No existían los niños/as como personas. (P4_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

Finalmente, entre estas nociones se reconoce la existencia de una organización social hegemónica patriarcal, y una mirada adultocéntrica que ha dominado en la relación entre el mundo adulto y el mundo infantil, de las que derivan ideas que atribuyen inferioridad a las/os más pequeños:

> Bueno, ya hay una serie de debates, pero en todo esto, la cultura patriarcal más invisible, casi impermeable, es el adultocentrismo. Y entonces tenemos a las feministas con muchos avances, pero profundamente adultocéntricas; tenemos a los colegas de la diversidad con bastantes avances, aportes, pero igual adultoscéntricos hasta más no poder. Y no se diga del racismo y del clasismo. Entonces creo que por supuesto, te digo desde mi rol como activista, como Defensor de derechos de niños y niñas, que sí necesitamos partir de un enfoque de derechos de infancia para entender que la interseccionalidad de derechos está directamente vinculada con estas culturas patriarcales que se traducirán entonces en diseños de Estado, en conceptos de país y, por supuesto, en la expectativa de lo que serán los niños y niñas de un país, cuando están atrapados en estas culturas patriarcales. (P4_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

En lo que respecta a la falta de conciencia social y exigibilidad ante el gobierno para la provisión de servicios públicos de cuidado infantil, se conoció una opinión que relaciona este desinterés social con la autopercepción de las mismas personas de su calidad de sujetas de derechos, sin dejar de lado la precarización de las familias, tal como se refiere a continuación:

> La visión de las familias, sobre todo las familias empobrecidas que son las beneficiarias de estos programas, de no ser auto percibidas como sujetos de derechos, yo creo que tiene que ver más con eso. Sí, todo programa público es un apoyo gubernamental y un apoyo no es

> un derecho exigible; cuando tienes el apoyo lo aprovechas, cuando no tienes el apoyo ves cómo te rascas con tus propias uñas, pues a mí me parece que hay una, más bien normalización, de la falta de perspectiva de ser sujeto de derecho de la política pública, por parte de las personas, eso es uno, y por otro lado el hecho de estar en una situación de grandes carencias y empobrecimiento hace que, se está normalmente cerca o en el límite de la supervivencia, dedicas tus energías a sobrevivir o las dedicas a organizarte y a protestar, creo que ahí, por eso los reclamos son de los gobiernos estatales y de las responsables de las estancias, pero no son de las mamás y de los papás, no están en una posibilidad de reclamar y no están en una perspectiva de exigibilidad. (P7_OSC, comunicación personal, 28 de septiembre de 2022)

Se entiende que prevalece un modelo asistencialista en el que se las familias se benefician algunas veces y en otras deben hacer frente a sus responsabilidades, en tanto, los apoyos y servicios no se perciben como derechos exigibles Así, el hecho de la escasa movilización y protesta por parte de las familias ante la cancelación de un programa que ya garantizaba derechos, puede explicarse entonces por la autopercepción de las personas como objetos de protección, y por considerar a los apoyos como dadivas del gobierno.

Por ejemplo, cuando se canceló el PEI, el movimiento que surgió para solicitar la reinstalación del programa fue encabezado principalmente por las personas responsables de las estancias infantiles, mientras que solo un bajo porcentaje de madres salieron a exigir al Estado la reinstalación del Programa:

> Lo que vimos de movilización fueron las propias estancias infantiles, y totalmente legítimo en su momento, porque desde luego pues son centros de trabajo ¿no? de empleo, entonces a quien vimos movilizarse fue a las estancias infantiles, no a las mamás que perdían el servicio, entonces eso es así, porque a mí me vienen bien los $900 pesos y yo puedo tener al niño aquí en una cajita. (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Otra opinión en este mismo sentido alude lo siguiente:

> Pues yo pensé que iba a haber una respuesta socialmente más activa, mucho más demandante, como dices, de decir, ¡no, es que necesitamos de esto, no solo necesitamos de

> quien nos cuide al niño o a la niña mientras me voy a trabajar, sino que es necesario que ellas/os crezcan en estos entornos, con profesionales, con entornos adecuados, estimulantes, en contacto con pares, etc.!, yo hubiera esperado una reacción mayor, la verdad y siento que no la hubo en términos más amplios, más populares. (P3_Osc, comunicación personal, 27 de julio de 2022)

Esto nuevamente da pistas sobre la poca exigibilidad social ante el Estado para que cumpla en corresponsabilidad, con garantizar el cuidado como un derecho universal, como refirió la propia representante del gobierno federal, "más bien creemos que hace falta mayor exigibilidad por parte de la ciudadanía de a pie en torno a los servicios y atenciones que deben ser garantizados para niñas y niños menores de 6 años" (P12_Gob, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022).

De acuerdo con uno de los representantes de organismos internacionales, prevalece la visión por parte de los Estados respecto a considerar a las familias como principales responsables de los cuidados, y, por ende, limitan su acción en garantizar este derecho:

> Todavía pasa un poco también por la visión ideológica que tienen las partes gubernamentales, esto es un tema progresista, todavía, o sea, poco a poco ya se está instaurando como un tema estándar dentro de cualquier gobierno, pero todavía tiene un corte medio progresista, en el cual, pues sí hay una visión conservadora, pues mejor que se atienda desde la casa a los niños/as. (P15_OI, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Por otra parte, la responsable de una estancia infantil, añadió, que el hecho de que los gobiernos no se asuman como responsables de garantizar los cuidados infantiles, tiene que ver más con el nulo interés político que las infancias les representan:

> Los niños son lo que menos les interesan. Sí, los niños no votan, los niños cuestan, a los niños, hay que invertirles mucho y qué triste es ver que efectivamente esta administración y es verdad, creo que no fueron a ninguna estancia ni a ningún kínder, no tienen ni la más remota idea de lo que vale un niño ¿no? Y estamos hablando de vidas (P19_ Est, comunicación personal, 14 de abril de 2023).

Si bien todas las opiniones anteriores hacen alusión a la persistente creencia de que niñas/os pequeños no se reconocen como personas sujetas de derechos, y todavía se les ubican en el ámbito privado bajo el cuidado de sus familias, en contextos indígenas esta noción está más arraigada. Los modelos de crianza se rigen por usos y costumbres en donde el cuidado materno exclusivo es fundamental en los primeros años de vida, por ello, es en estos entornos donde el modelo de cuidado cariñoso y sensible, así como las herramientas parentales de estimulación temprana podrían resultar fundamentales para un mejor desarrollo de niñas/os aun en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Al respecto, la representante de OSC con presencia en comunidades indígenas destacó lo siguiente:

> En los contextos donde trabajamos con familias pues indígenas, tzotziles, tzentales, principalmente aquí en San Cristóbal o sea digo que estamos en un entorno urbano, pero, o sea culturalmente pues no está pensado que las niñas, niños de cero a cuatro años, por ejemplo, pues tienen que ir a la escuela, sino más bien que el mejor espacio para estar es con sus familias. (P2_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Lo anterior resulta relevante, ya que como se ha visto, los programas aquí analizados justamente se orientan a esta población. El PABNNHMT, por ejemplo, en sus ROP señala que los apoyos se focalizan prioritariamente a poblaciones de municipios indígenas, de alto rezago social, pobreza, pobreza extrema y zonas con alto grado de marginación, entre otros (SEGOB, 2023, Apartado 5.2). Sin embargo, el hecho de que en estas cosmovisiones, las madres son quienes se dedican enteramente a las tareas del hogar y cuidados, por un lado implica que el PABNNHMT tendría que otorgar mayor relevancia a la primera infancia, a las herramientas de cuidado parentales, y, por otro lado, replantear el propio programa considerando que la pertinencia cultural debe ir más allá de entregar recursos económicos, sino que tiene que fomentar el DIT en espacios de cuidado comunitarios, o en los propios hogares. Todo lo anterior, como áreas de oportunidad para mejorar las condiciones de vida de las infancias, es decir, no se trata solo de establecer centros de cuidado, sino de otorgar todas las herramientas disponibles a las familias para garantizar a las infancias un desarrollo integral en igualdad de condiciones. Si recordamos los estudios presentados por la Ciencia del Desarrollo Infantil Temprano, es en la población más vulnerable donde las intervenciones de DIT tienen mejores resultados y retornos a la inversión.

Si bien, las acciones provistas por el CONAFE son muy valiosas en estos contextos, son insuficientes, y a pesar de que la PNEI es una respuesta a este planteamiento, ya que surge para establecer un esquema de educación inicial que se ajusta al contexto social y cultural, lo cierto es que esta política hasta el momento se ha quedado en un plano más secundario, y no se refleja en un mayor presupuesto, lo que termina por invisibilizar los derechos de la primera infancia y más aún de las/os más pobres.

Ahora bien, en lo que se refiere a las nociones relacionadas con el significado de los cuidados infantiles, desde el entendimiento social se considera muy arraigada la percepción de que los cuidados significan resguardar y/o custodiar a niñas/os. Además de tener una connotación negativa, en las opiniones recabadas no se identifica un componente de derechos o desarrollo infantil temprano:

> Nosotros identificamos y tratamos de denunciar, superar, transitar, tres ideas que son muy arraigadas. La primera es que el cuidado es resguardo, que lo que corresponde a la protección de los seres humanos en sus primeros años, es, sobre todo, evitar peligros y evitar amenazas, no tiene un enfoque de despliegue, construcción, reto. Es sobre todo una protección, contención, resguardo, entonces cuidado que en otras lenguas y en otros contextos tiene un sentido hasta intuitivo, más amplio, en el español de México tiene una connotación espantosa, que es resguardo, y un resguardo que implica subordinación, alejamiento, individualización, o sea, está súper distorsionado a las perspectivas ligadas a un enfoque de derechos. (P6_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

Sobre esto mismo, otra persona indicó lo siguiente:

> Entonces como necesito guardarlo, porque ni modo que lo dejes solo en la casa, me vaya a quemar la casa, me vaya a hacer un destrozo y entonces lo guardo que alguien me lo entretenga y por ello es que de esta visión profundamente adultocéntrica. El Secretario de Hacienda, en su momento el propio señor del palacio, con toda la tranquilidad del mundo, dijeron, pues, que los cuiden las abuelitas ¿no? Porque en realidad no estaban pensando en niños y niñas como sujetos de derecho, como ciudadanos. (P2_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

Por otro lado, se conoció que cuando se usa típicamente la palabra cuidado o cuidados infantiles, se trata más bien de una relación con características de subordinación y no afectiva, por ejemplo, la siguiente cita:

> A pesar de que hay naturalmente extendida en nuestra cultura, una situación de aprecio afectivo, si está muy colocado y está sancionado socialmente que tengas y muestres afecto, cercanía, ternura por las personas de menor edad, pero está muy entrelazado a una perspectiva de subordinación, de dependencia, como son carentes, ¡hay que cuidarlos! (P6_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

Ahora bien, y aun cuando hasta este momento se revela predominantemente desde la percepción de algunos grupos de actoras/es clave, la escasa relevancia que el DIT y los cuidados de la primera infancia tienen para las familias y en el ámbito social, es importante contrastar estas opiniones con lo expuesto por la mayor parte de las mamás entrevistadas, quienes contrariamente opinaron sobre la importancia que para ellas tiene contar con espacios de cuidado que les permitan a sus hijas/os un mayor aprendizaje y desarrollo integral.

Dos de las mamás entrevistadas indicaron que este tipo de servicios son primordiales para el desarrollo de niñas/os, más aún cuando se trata de infancias que presentan condiciones como el Trastorno del Espectro Autista (TEA):

> O sea, no solo es el hecho de que los tengan aquí, los cuidan, aquí les enseñan dentro de las capacidades que mi hijo intelectualmente tiene, le enseñan algo. Mi hijo ha socializado mucho, ha crecido en ese sentido de socializar. (P23_mamá, comunicación personal, 14 de abril de 2023)

Por su parte, consideran que las estancias infantiles ofrecen una oportunidad a niñas/os que presentan TEA para desarrollarse en un ambiente inclusivo y donde se les brinda la oportunidad de mejorar sus procesos cognitivos y sociales:

> Naty que es la niña con autismo, es un poco más complejo que ella se exprese, porque igual le ha ayudado un poco el hecho de estar aquí, pero ella tiende mucho a hablar en primera persona, entonces siempre está “Naty estuvo muy feliz”, “Naty estuvo contenta”, y se siente

> muy cómoda, muy cómoda aquí, yo la veo feliz y hubo un avance así abismal de tenerla en la otra estancia a cuando llegamos aquí porque obviamente en la otra estancia ni siquiera me dijeron oiga notamos algo raro con su pequeña, a diferencia de aquí con Miss Miriam que me dijeron "vamos a ayudarla, vamos a buscar la manera, vamos a ver qué vamos a hacer todos como comunidad para poderles ayudar". (P22_mamá, comunicación personal, 14 de abril de 2023)

Así mismo, se hace referencia a las estancias infantiles como espacios viables para familias de bajos recursos, y para matricular a niñas/os con alguna condición, derivado a que los costos en espacios de cuidado privados resultan inaccesibles para las mamás entrevistadas:

> Porque le comento, desgraciadamente el autismo es una discapacidad que es muy discriminada, o sea porque no la consideran como tal y encontrar apoyos para esa discapacidad está muy complejo porque regularmente todos son particulares, o te piden un apoyo, pero pues obviamente sale de tus necesidades, porque justamente por algo estás aquí, por algo estás en una estancia en la cual recibes un apoyo porque tú no tienes para costear un lugar tan caro y en mi caso teniendo dos hijos, peor. (P22_mamá, comunicación personal, 14 de abril de 2023)

Existe la creencia respecto a que los centros de cuidado infantil constituyen un apoyo económico para ellas y sus familias, en el sentido de permitirles tener un trabajo remunerado y, por otro lado, contar con servicios de cuidado a un costo accesible:

> Pues igual por el costo, pues no es elevado y por los servicios que le dan yo creo que está muy bien, no es caro y pues sí le sirve mucho a ella y por lo que está aprendiendo, a pesar de que está chiquita ya sabe varias cosas. (P30_mamá, comunicación personal, 20 de abril de 2023)

Al respecto, otra mamá comentó que la estancia a la que acude es la única opción cercana a su domicilio, ya que la mayoría son particulares, y son demasiado costosas:

> Una opción como está, donde nos apoyan, no, pero sobre Calzada de las Águilas hay dos o tres guarderías, pero bueno, yo cuando entré a ver los precios en internet, o sea, no,

> inalcanzables. Entonces hay opciones, pero no con los apoyos que aquí nos dan la fundación y la Alcaldía, porque también esas son privadas, dudo mucho que se acerquen a la Alcaldía. (P23_mamá, comunicación personal, 14 de abril de 2023)

Sobre esto mismo, una mamá relató que para poder pagar una estancia privada, prácticamente tendría que destinar todo su sueldo para ese fin, "bueno voy a tener que trabajar exclusivamente para pagar un mes, y ni así, porque nada más es costo de colegiatura, también es costo de transporte, o si les llegan a pedir material o cosas así" (P22_mamá, comunicación personal, 14 de abril de 2023), y una más refirió que los precios en las estancias privadas son "elevadísimos" (P24_mamá, comunicación personal, 14 de abril de 2023).

Si bien, las mamás expresaron que el hacer uso de estos espacios de cuidado se debe a que son madres solteras, y/o que no cuentan con redes de cuidado, también reconocen que es importante que sus hijas/os asistan a dichos espacios para aprender y lograr avances en su desarrollo, por lo tanto, al cuestionarlas sobre sus preferencias, indicaron que eligen llevar a sus hijas/os a las escuelas o centros de cuidado especializadas, en lugar de dejarlas/os en sus casas bajo el cuidado de otras personas.

Sobre el particular, la idea de contar con espacios de cuidado y educación inicial es bien valorada por las mamás entrevistadas, principalmente porque sus hijas/os se desarrollan mejor y más rápido. Al respecto la siguiente cita:

> En realidad, ya pienso meter igual a mi bebé, porque tengo a otro bebé, y la verdad es que la escuela es muy buena. Mi hija está aquí desde que tiene 10 meses, y pues aquí aprendió muchas cosas, digo también por mi parte, pero gran parte también de la escuela (...). Sí, aparte, pues sí, o sea aprendió a ir al baño muy rápido, a comer muy rápido, a hablar, o sea, sí como que fue un desarrollo más rápido desde que estuvo aquí. (P28_mamá, comunicación personal, 20 de abril de 2023)

De manera general se observó que las mamás entrevistadas creen que los espacios de cuidado y educación inicial sí representan beneficios en el desarrollo de sus niñas/os:

> Pues los ayuda mucho, sobre todo al inicio, cuando entran a la guardería se vuelven muy independientes, aprenden a hablar. Ellos nos ayudan mucho a ayudarles a que aprendan a

> hacer del baño, control de esfínteres, este, pues se desenvuelven mejor, socializan más, dejan de llorar y económicamente, porque la verdad es que yo tuve también el beneficio de que a los dos les tocó el apoyo, cuando fue Sedesol era mejor el apoyo, era un poco más, ahorita es un poquito menos, pero igual si es apoyo. (P29_mamá, comunicación personal, 20 de abril de 2023)

Por otro lado, la estabilidad emocional que los espacios de cuidado brindan a las madres beneficiarias fue un aspecto que consideraron muy relevante. Al cuestionarlas sobre cómo se sienten al tener a sus niñas/os inscritos en estos centros, tres de ellas respondieron que "sienten seguridad", dos respondieron que sienten "mucha tranquilidad" (comunicación personal, 20 de abril de 2023) y una más indicó que esta sensación de tranquilidad le permite mejorar su productividad laboral:

> Y además emocionalmente también se refleja en el trabajo, o sea yo por ejemplo sé que lo dejo aquí tranquilo, y puedo ir a hacer mi trabajo de la mejor manera y eso se nota a veces en los resultados que me dicen "te noto concentrada, te noto más activa", porque de tenerlo ahí de que, a ver espérame, es que ya se fue a agarrar esto, no se puede, entonces es realmente es una calma, es una tranquilidad y se refleja en todo. (P23_mamá, comunicación personal, 14 de abril de 2023)

Una mamá expresó "sabemos que nuestros hijos están bien y los niños son tan expresivos que, si supiéramos que algo malo estaría pasando, nos lo dirían, pero no, ellos salen contentos y entran contentos, en mi caso" (P22_mamá, comunicación personal, 14 de abril de 2023).

Otra mamá comento que dejar a su hijo en la estancia infantil le genera tranquilidad principalmente porque ya conoce el trabajo que realizan y porque nunca ha tenido un percance, ni con su primera hija, ni ahora con su segundo hijo inscrito:

> Pues tranquilidad en el aspecto de que ya conozco precisamente la escuela y a las maestras, entonces yo sé cómo hasta el momento todo bien, cualquier cosita de que ya se rozó o algo, le dan seguimiento entonces, o sea, ahorita no he tenido ningún problema con esto. (P26_mamá, comunicación personal, 20 de abril de 2023)

De modo tal que, la confianza en estos espacios fue una constante entre las mamás entrevistadas: "bueno, lo primero, pues es que yo puedo salir a trabajar y me voy con la confianza de que las maestras aquí pues me la cuidan" (P30_mamá, comunicación personal, 20 de abril de 2023).

En concordancia con lo anterior, la siguiente cita refiere lo siguiente:

> Si no fuera así, no puedes trabajar, o sea simplemente por la organización que tengo, vengo, lo dejo, paso al trabajo, regresas y es mucho más fácil, te vas con la seguridad de que están los niños aquí bien atendidos (…) porque mis papás trabajan, mi suegro vive muy lejos, no, no hay manera, mi hermana igual trabaja. (P29_mamá, comunicación personal, 20 de abril de 2023)

También se conoció que el horario extendido que manejan las estancias infantiles con el apoyo del gobierno local, genera tranquilidad a las mamás beneficiarias, ya que les permite cumplir con el horario de sus trabajos, sobre esto una mamá comentó lo siguiente:

> Sí, pues la verdad es que sí estoy tranquila. Aparte que el horario es extenso y es bueno porque en otros, por decir, ella ya va a entrar al Kínder, pero incluso pues yo creo que seguimos con la idea de meterla aquí porque en los de Gobierno el horario es muy corto, o sea, realmente es de 9 a 12 y pues en ese lapso no haces nada, ni un trabajo de medio tiempo es de 9 a 12. (P28_mamá, comunicación personal, 20 de abril de 2023)

Otro ejemplo de las ideas positivas que las mamás tienen sobre los centros y servicios de cuidado infantil se observa cuando se les cuestionó sobre su preferencia entre recibir un apoyo económico directo o contar con el servicio de estancias o centros de cuidado. Al respecto opinaron, en su mayoría, que prefieren el servicio que ya utilizan debido a que sus hijas/os cuentan con la posibilidad de aprender muchas más cosas que en el entorno familiar. También dijeron que al recibir dinero directamente cabe la posibilidad de que sea destinado a otras necesidades de las familias y no al DIT de niñas/os; además de que gracias a estos centros de cuidado pueden mantener un trabajo remunerado.

Lo anterior podría significar que, contrario a lo que opinan representantes de OSC y funcionariado público, para las mamás y familias el tema de la educación inicial comienza a tener más aceptación. También podría significar que quienes asisten a las guarderías, conocen y experimentan mayores

beneficios en el aprendizaje y desarrollo de habilidades de niñas y niños, comparado con las mamás de infantes que permanecen en un entorno menos estimulante; por ello, las mamás entrevistadas comparten una opinión favorable sobre los espacios o centros de cuidado infantil:

> Yo preferiría el servicio, mi hijo directamente fue de estar en casa al cuidado de mi mamá que era la que me ayudaba mientras yo estaba trabajando, esto fue antes de pandemia, se atraviesa la pandemia, yo empiezo a trabajar en casa y el cuidado de mi hijo ya es de mi mamá y mío. Pero era muy exigente, mi trabajo es demasiado exigente, entonces no podía entre mi trabajo y mi hijo. Afortunadamente llegué a conocer aquí *Mis primeros pasos*, mi hijo también tiene autismo y aquí fue una escuela donde lo incluyeron que es muy importante (…). Entonces yo si preferiría que, en vez de darme el dinero, porque como bien dice la señora y aparte no lo ves pasar, porque uno dice, bueno, lo agarro aquí para la luz, lo agarro para aquí y ya lo descompletaste y ya no es para tu hijo, yo preferiría mil veces que apoyaran lugares como *Mis primeros pasos* u otras estancias. (P.23_mamá, comunicación personal, 14 de abril de 2023)

Otra opinión de una mamá que opta por el servicio de cuidado, hace énfasis en que recibir dinero directamente no es una garantía de que será destinado a la educación inicial:

> No pues yo creo que es mejor que nos den el servicio, si tenemos el dinero la verdad lo gastamos en otras cosas, teniendo el servicio pues se aprovecha y también se beneficia a los niños, pues sí, es un circulito, a mí me parece mejor tener el servicio. (P29_mamá, comunicación personal, 20 de abril de 2023)

Sobre esto mismo, una mamá comentó que con el cambio de modalidad del PEI al PABNNHMT, es decir, con la entrega en efectivo a las familias, en lugar de a las estancias -como subsidio- muchas familias dejaron de beneficiarse del programa en términos de educación inicial, ya que el dinero terminaba siendo empleado en otros fines menos favorables a las infancias:

> Entonces sí, a mí en lo personal, yo puedo decir que sí me afectó esa parte y se me hacía muy injusto que nos dieran el dinero en efectivo porque uno lo ve ¿no? que mucha gente iba, cobraba el dinero y ¡toma hijo te compré un huevito kínder! y mientras el papá comprándose las micheladas o comprando chatarra, y mientras el niño teniendo una mala

> alimentación y que ni siquiera cubría para lo que estaba predestinado a ese apoyo. (P22_mamá, comunicación personal, 14 de abril de 2023)

Aunado a lo anterior, para algunas mamás entrevistadas, el hecho de preferir los servicios de cuidado infantil ante otra modalidad, también obedece a que, en su momento, estos permitieron la posibilidad de revertir los efectos de la pandemia en el aprendizaje y desarrollo de niñas/os:

> Pues yo siento que es mejor que venga a la escuela, porque igual en la casa estaría conmigo, a lo mejor y digo, bueno pues yo la cuido, yo veo todo lo de ella, pero pues no le voy a enseñar lo mismo que aquí le enseñan, a lo mejor y si tengo conocimiento de que pues le tengo que enseñar tal cosa, o ya está en edad de que tiene que aprender, pero no completamente como las maestras, que saben qué es lo que necesita ella ahorita pues a su edad, entonces a mí sí me gusta mejor que venga a la escuela y no que se quede en la casa, igual por el hecho de que bueno ya ella nació justo cuando empezó lo del Covid, entonces pues no le había tocado, ni siquiera sabía que había más niños alrededor, entonces ella cuando entró pues fue nuevo porque era de que veía a los niños, o sea no sabía cómo convivir, socializar, entonces a mi si me gusta más que venga a la escuela. (P30_mamá, comunicación personal, 20 de abril de 2023)

Otra de las mamás añadió lo siguiente:

> Yo soy también mil veces partidaria que ese recurso se vaya directamente a la escuela porque uno de qué sirve que lo tenga en casa, viendo la tele todo el día, o sea, si venimos de un tiempo de pandemia, donde todos estuvimos guardados, que a los niños les afectó bastante en el tema de la convivencia, de socializar y privar a nuestros hijos por eso, por $1600 pesos bimestrales, o sea, es como de ¡no! (P22_mamá_comunicación persona, 14 de abril de 2023)

Por otro lado, las mamás compartieron que el servicio resulta más conveniente para poder mantener un trabajo remunerado, ya que no todas tienen o cuentan con redes de cuidado disponibles:

> Porque como los dos trabajamos, pues no hay manera de quien se quede con ellos, entonces yo preferiría aquí en el centro, pues de alguna u otra manera y lo siento que están bien

> cuidados (…). Pues lo tendría que traer forzosamente, o sea, no tendría otra manera, pues tendríamos que pagar el 100% o tal vez buscar otra opción de otro lugar un poco más económico, pero también con la incertidumbre de, híjole, no sé cómo sean ahí. Entonces sí, y es lo que le dije a mi esposo, y él me dijo que estaba de acuerdo, como aquí estuvo una de sus familiares de mi esposo, estuvo su prima, nos dijeron, ve ahí es muy buena y venimos y sí nos gustó la estancia. (P26_mamá, comunicación personal, 20 de abril de 2023)

Aunque una de las mamás opinó sobre la utilidad de emplear el apoyo económico para remunerar a la familia, también destacó que los centros de cuidado son importantes porque mejoran el aprendizaje de niñas/os:

> Pues al final de cuentas yo creo que está como lo mismo ¿no? o sea, si en mi caso hubiera alguien, no sé, como mi mamá, que pudiera cuidarla y yo pudiera remunerarle su trabajo con ese apoyo que tú me dices, lo haría, porque al final de cuentas está en mi casa y todo, pero también lo veo por la parte del desarrollo de los niños, o sea, no todo el tiempo pueden estar en la casa cuidados por otra persona, o sea, tienen que tener la interacción, el desarrollo y todo eso, tal vez con mi bebé, la otra chiquita, sí lo quisiera hacer, como decir, bueno hasta que tenga 2 o 3 años ya que vaya, porque yo a ella la metí por la necesidad de trabajo, no porque quisiera dejarla, pero ya en este ámbito sí he visto que les funciona mucho venir a una escuela, o sea les activa muchísimo el desarrollo, les crea independencia, muchas cosas, entonces, o sea, pues están las dos partes, si yo tuviera alguien que fuera realmente y que me pudiera ayudar, pues si lo haría, pero también, como no lo tengo, prefiero que también haya estos espacios. Yo creo que es como, pues sí, es como acomodándose al entorno y a la realidad que tiene la gente ¿no? porque puede haber personas que digan sí, pues yo sí tengo a alguien y prefiero que esté en mi casa y tener ese apoyo, a venirlo a dejar a la escuela, incluso porque no sabemos el horario que tiene la escuela. (P28_mamá, comunicación personal, 20 de abril de 2023)

Así mismo, la capacitación y especialización es un tema que destacan las mamás entrevistadas cuando se habla de la atención que reciben niñas y niños en estos centros, consideran que los conocimientos de las personas que atienden las estancias infantiles, están más especializados y

enfocados en esas edades, y no se comparan con lo que niñas/os pueden recibir en el entorno familiar:

> Aquí por lo menos salen, se distraen, juegan, que es muy importante a esa edad, aprenden, y sí, no es lo mismo a que estén en casa y no es lo mismo a que estén bajo personas que tienen conocimientos y saben cuidarlos, a gente que pues nada más los cuida porque ahí pagas y tienen necesidad y les hace bien el dinero que le das. (P27_mamá, comunicación personal, 20 de abril de 2023)

También mencionaron que los programas de cuidado infantil tendrían que dar una mayor o mejor capacitación al personal a cargo:

> Si el Gobierno federal va a invertir, que invierta también en capacitar a personas para que atiendan a nuestros hijos, porque digo, nosotros sabemos, nuestros hijos reaccionan y tienen emociones diferentes a como otros niños, no pueden ser tratados igual. (P.23_mamá, comunicación personal, 14 de abril de 2023)

De lo expuesto con antelación, se observa que el grupo de las madres, es el que mayormente se vinculó a la idea de que niñas y niños mejoran su desarrollo cuando reciben educación inicial. Aunque, como se mencionó, se trata de mamás cuyas hijas/os cuentan con los servicios de estancias infantiles por parte de un gobierno local, y muchas de ellas fueron beneficiarias del extinto PEI, por lo que están en condiciones de opinar sobre las mejoras que experimentan a partir de estos apoyos.

Ahora bien, para el caso de las mamás y/o familias que actualmente se benefician del PABNNHMT, es decir, que en lugar de contar con servicios de cuidado reciben transferencias económicas directas para mejorar las condiciones de NNA y juventudes, hay que recordar que no existió posibilidad de ubicarlas.

Si bien hay un padrón único de beneficiarias/os de los programas, en apego a la legislación aplicable en materia de protección de datos personales, así como de los derechos de NNA, sus nombres no pueden divulgarse, y, por otro lado, como se ha referido en múltiples ocasiones, tampoco hay una evaluación que mida o determine la forma en que esta población ha mejorado su

situación o el acceso a sus derechos básicos. Por ello, no es posible mostrar una referencia sobre su percepción y nociones a partir del beneficio que representa el PABNNHMT.

Por otro lado, y continuando con este tema, también se conoció que el cuidado y atención de la primera infancia se relaciona con la idea de que es una responsabilidad que únicamente atañe a las familias, por lo que se le ubica en el entorno privado y/o doméstico, tal como se expresa en la siguiente cita:

> Está también es una característica asociada, se piensa que es enteramente doméstico, que la atención, el cuidado, la crianza, incluso la educación de niñas/os en esa primera etapa es un aspecto en la vida que se desarrolla únicamente en el ámbito doméstico, pero creo que también la noción de que el Estado, es que hay una mirada conservadora, de cuál es el rol del Estado, no es el papá proveedor. (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Otra opinión sobre esto es la siguiente:

> Yo creo que en este imaginario social es un asunto doméstico, todavía tenemos a la primera infancia muy ubicada ahí, entonces cuando tú no tienes acceso a centros de cuidado buscas otras redes familiares, pero es muy raro que exijas al Estado que te provea esas posibilidades, y ni cuando las tenían y te las quitaron hicieron nada. (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Integrantes de OSC también apuntan que la familiarización y feminización de los cuidados infantiles prevalece y que esas prácticas se refuerzan desde los gobiernos, y, además, estos últimos, no garantizan la educación inicial como parte de la educación básica, por lo que no se da prioridad a los primeros años de vida:

> Desde mi perspectiva el tema de cuidado está colocado en las familias, particularmente en las mujeres y por ahí están las pautas y pues es que también digamos en una lógica contraria de la universalidad y de la interdependencia y lo decían en varias de las conferencias de la mañana y de las políticas, o sea de, mientras tengan que comer niñas y niños, y vayan a la escuela y pues eso también lo escuchábamos de las personas responsables, encargadas del despacho de la Secretaría Ejecutiva, pues entonces está bien, o sea que solo las niñas, niños

> pequeños o las infancias con que tengan la alimentación suficiente y puedan ir a la escuela entonces eso ya es como la apuesta del Gobierno federal, esas dos cosas, pero eso pues partiendo del derecho a la educación pues ahí no están considerando a las niñas y niños pequeñas en ese discurso. (P2_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Derivado de la familiarización, pero sobre todo de la feminización de los cuidados, desde la experiencia de algunas personas colaboradoras, se percibe que las mujeres y las familias se adjudican la responsabilidad de resolver y/o garantizar el cuidado de sus infantes sin optar por los centros de cuidado públicos o privados: "la gente resuelve donde pone a los niños mientras entran a la escuela, mientras adquieren edad para ir al preescolar, pues sí, es mi asunto, es mi bebé, yo veo como me las arreglo y bienvenidos mis 900 pesitos" (P1_Osc_comunicación personal, 11 de abril de 2022).

También ha sido relevante conocer la crítica respecto a la posición asistencialista que el Estado asume a partir de la familiarización de los cuidados:

> Y esto también es un cambio en términos de una noción de derecho, el Estado no es un papá proveedor al que le toque administrar la quincena y pasarle a cada quien lo que necesita, sino que el Estado tiene que construir condiciones e institucionalizar sus procesos y sus decisiones para garantizarle esos derechos a la población, concretamente primera infancia. (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Finalmente, y a pesar de las dificultades sociales y culturales que minimizan la agencia de las niñas y niños en sus primeros años de vida, desde las instituciones de gobierno se identifican otras posibilidades para cambiar la forma de relacionarnos con el mundo infantil más tendientes a garantizar sus derechos, por ejemplo, la representante del gobierno federal comentó que hay otro grupo de actoras/es clave que impulsan el DIT y el cuidado de la primera infancia, en donde las evidencias científicas destacan por encima de creencias sociales y culturales, lo que representa un área de oportunidad para transitar a un esquema de servicios u oferta pública de calidad y pertinencia para la población infantil:

> Entonces tenemos este otro grupo, digamos, dentro de ese imaginario colectivo, de gente en organizaciones de la sociedad civil, en administración pública, en los diversos órdenes

de gobierno; ya sea a nivel federal, estatal y municipal, especialistas y de la academia que han estudiado el tema de primera infancia, bueno, pues el imaginario colectivo es completamente distinto, este grupo, este sector, hemos entendido la importancia de no solo la inversión en la primera infancia, sino también de garantizar como todas aquellas atenciones a temprana edad, a tiempo, y con ciertos estándares de calidad, pues también, ahora no solo la evidencia nos ha dicho que es importante invertir y generar las condiciones para que niñas y niños alcancen su desarrollo integral desde la primera infancia, sino ahora nos dice, a ver espérate, pero no solo las atenciones por atenciones, o sea, no solo es dar una atención por darla, sino tienes que establecer ciertos parámetros de calidad para que esa atención verdaderamente tenga un impacto en el desarrollo de niñas/os. (P. 12_Gob, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022)

6.2.2. Valores y creencias sobre la participación de la mujer en las tareas de cuidado

Agregando a lo anterior, y para terminar de dar respuesta a la primera pregunta de investigación, este tema presenta las nociones y experiencias compartidas por los distintos grupos de actoras/es clave, sobre las mujeres y su relación con el trabajo de cuidados, así como la forma en que las políticas públicas de cuidado infantil han enmarcado este vínculo.

En el análisis de la información se observa que los cuidados infantiles y el rol de las mujeres en dichas tareas son dos elementos que aparecen entrelazados, de manera general, sin distinción al grupo de actoras/es a los que pertenecen, las personas colaboradoras compartieron la persistente creencia de que niñas y niños pertenecen a sus madres, por ende, las mujeres han estado relegadas al ámbito doméstico y son las principales responsables de garantizar el cuidado, y/o buscar alternativas de cuidado, en tanto, el Estado "ayuda" solo en algunos casos.

A continuación, se muestra como las creencias y la cultura han determinado la relación de las mujeres con el trabajo de cuidados dentro y fuera del hogar según las siguientes opiniones:

> Creo que es un asunto totalmente y profundamente cultural, pero quienes están a cargo del cuidado de las niñas y niños en primera infancia no solamente en el hogar sino también en instituciones de cuidado, son las mujeres, en nuestra experiencia dentro del colectivo, en distintas reuniones o foros que tenemos con el tema de primera infancia pues yo te podría decir que el 90% de las personas que asisten son mujeres, en gran medida, bueno en nuestro

> caso organizaciones de la sociedad civil, pero las niñas y los niños en primera infancia están a cargo, la mayoría, de sus mamás, porque nada más alrededor del 20% asisten a centros de cuidado infantil relacionados con el aspecto laboral de sus mamás ¿no? (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

En una elección familiar, y ante la ausencia de esquemas de seguridad social, la decisión siempre se orienta a que sean las mujeres quienes se hagan cargo de los cuidados infantiles:

> Desde luego pues la gran mayoría de las personas en el país no tienen trabajo formal y por lo tanto no tienen acceso a estos esquemas de seguridad social y es cuando tienen que tomar la decisión de que uno de los dos se queda al cuidado de la casa, digamos ya es un asunto forzado que ella aunque tengas muchas aspiraciones de trabajar y de desempeñarse en otros ámbitos pues alguien tiene que cuidar a los niños, o se apoyan en redes familiares más amplias o acuden a centros de cuidado infantil privados, ahí es donde entraban de manera muy importante la política pública de estancias infantiles. (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Al respecto, la representante del gobierno local refirió a través de datos estadísticos, la predominante participación de las mujeres en el cuidado infantil:

> Del total de niñas y niños que no asisten a una guardería o estancia infantil, 57% son cuidados por sus madres, 28% por sus abuelas/os y 8.8 se encuentran bajo el cuidado de otras personas con las que no tienen parentesco. La mayor parte de los niños que hoy no asisten a una estancia infantil se encuentran bajo el cuidado de mujeres mayores de edad, el 88%. (P13_Gob, comunicación personal, 15 de febrero de 2023)

En opinión de la investigadora entrevistada, también se percibe que el hecho de que los hijos se consideren propiedad de sus madres deriva de los roles de género impuestos culturalmente:

> Desde mi percepción es que al menos en México, los hijos son de las mujeres. Y eso, eso es bien difícil porque, aunque tengas familias que estén cambiando la idea de cómo es la crianza y que la crianza debería de ser compartida y que deberías involucrarte como padre y madre por igual o con estos roles, eh, pues finalmente siempre está la creencia de que el

> proveedor es el hombre. Y no tiene por qué ser así. Y no es necesariamente cierto. (P9_Inv, comunicación personal, 23 de febrero de 2023)

Del mismo modo, se develó que el hecho de que se naturalice a las madres como responsables de los cuidados, obedece más a creencias sobre las supuestas características inherentes para maternar que poseen las mujeres:

> Pero entonces está la doble carga. Por un lado, el creer que los hijos son solamente de las mujeres y por otro lado es que, o sea, sí, cuando son chiquititos, pues definitivamente necesitan de su mamá, pero son por otras razones más fisiológicas, que porque no se tenga capacidad de la otra persona. (P9_Inv, comunicación personal, 23 de febrero de 2023)

También se conoció la noción de que las madres y/o mujeres son culturalmente las únicas "autorizadas" para brindar cuidados, y por ello, aquellas mujeres que salen de esta norma son susceptibles a juicios y sanciones sociales, lo que podría explicar por qué las mujeres encaran culpas cuando deciden salir del espacio privado para incorporarse a actividades productivas:

> La segunda distorsión viene mucho con la idea de que el cuidado corresponde a las madres biológicas, después al círculo de mujeres consanguíneas, y ya en un sentido muy vago y muy amplio, a todos los demás. Entonces es una tarea en donde el 90% le corresponde a la madre biológica, tenga la edad que tenga, tenga la situación emocional que tenga, esté en la condición de vida que esté; es su mamá y se lo tiene que chutar. Entonces cualquier mujer que no siga esa pauta, pues recibe sanciones de parte de la comunidad, entonces esa sanción puede ser, digamos sutil o puede ser muy, muy agresiva, puede ser, pues eso, hasta violenta, entonces que lo cuide su mamá. Su mamá está para cuidarlo, si tiene un proyecto es una traidora, así que en otro proyecto es desalmada, estoy digamos, subrayando en blanco y negro el asunto, pero sí está muy marcado eso (…). Por ejemplo, si la amiga, la pareja, la pareja mujer, si otra persona entra a un circuito de cuidados estrecho, algo está mal con esa mujer, o sea el orden natural de las cosas es que recurra a su madre, pero si su madre es igual de incapaz, entonces su suegra o su tía, pero ya recurrir a la amiga, recurrir al amigo, recurrir a la pareja, es como un reconocimiento de fracaso. (P6_Osc, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Algo importante de destacar es que, desde la experiencia personal de las mujeres participantes, aun cuando en algunos casos cuestionan el papel que juega la cultura en la organización social de los cuidados, estas tareas las auto-perciben como propias; el hecho de ser madre parece generar una necesidad de asumir exclusivamente los cuidados y el vínculo materno:

> No alcanzo a distinguir que de factores regionales o socioeconómicos dependa esta asignación del rol, creo que
>
> es un tema cultural, que es transversal a todos los estratos sociales y regiones, y así, y creo que también es un tema que, también culturalmente lo traemos nosotras mismas, las mujeres, como que ya estamos programadas con ese chip de que las criaturas son nuestras, nuestra responsabilidad (…) y también resulta difícil si tú estás programada así, resulta difícil soltarlo a otra persona ¿no? (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

En consonancia con lo anterior, el funcionariado de organismos internacionales compartió que, en los países de la región, la población cuidadora son mayoritariamente mujeres, al respecto señalaron: "porque no son nada más mujeres, son las madres" (P15_OI, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022), "o las abuelas, las hermanas mayores también, pero siempre, siempre las mujeres" (P14_OI, comunicación personal, 6 de diciembre de 2023).

En tal sentido, señalaron que en la región latinoamericana los cuidados continúan siendo asignados a las mujeres, con excepción de algunos países que reflejan una evolución en cuanto a la corresponsabilidad de los cuidados e implementación de políticas de cuidado infantil:

> Nosotros en la CEPAL vemos cómo debería ocurrir la situación, pero en el ser, al menos te lo digo en los países que yo he trabajado todavía sigue siendo una visión así, no en todos, hay algunos países que tienen más evolución cultural en ese sentido, tal vez Costa Rica, países como Cuba, donde está instaurado incluso, muy, muy arraigado el tema de llevar a los niños a los centros de atención infantil y bueno hablando un poquito de la región, yo creo que en países como Uruguay, países como Chile, que ya tienen un poco más avances en este cambio cultural, pero todavía hay muchos en los que persiste la idea de que el cuidado debe hacerse en casa y desde las mujeres. (P15_OI, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Esta naturalización de las mujeres como las cuidadoras primarias ha permeado en las políticas públicas, que únicamente juegan el papel de liberar a las mujeres del tiempo que dedican a las tareas de cuidados, pero sin considerar la participación de otros sectores en corresponsabilidad:

> Las políticas de género de cuarta generación, aquellas que permiten conciliar familia y trabajo (…). En un mundo ideal no tendrían que estar enfocadas a las mujeres, sino pues también a los hombres, porque la tarea de crianza debiera ser compartida pero la realidad es que todavía no es, o sea la realidad es que es un tema que se les carga a las mujeres, incluso en este estudio que te voy a compartir y que te va a servir mucho vas a poder verificar que cuando se cancela el PEI hay un número importante de mujeres que renuncian a su empleo. (P13_Gob, comunicación personal, 15 de febrero de 2023)

Además, se refirió que, desde la visión institucional, las mujeres son consideradas como las cuidadoras exclusivas, lo que dificultó garantizar hasta hace pocos años, el derecho a los hombres a beneficiarse de servicios y espacios de cuidado infantil:

> Pero como ves todo este diseño, todo el concepto está basado en una lógica adulta. Los niños siguen siendo considerados el objeto de propiedad de la mujer, ni siquiera aparecen los hombres por ningún lado, incluso recordarás la aberración que hasta hace poquito menos de 7 años, los papás, hombres, papás solteros no podían acceder a las estancias infantiles ni al instituto, bueno, a las estancias del Instituto del Seguro Social, y fue una batalla que dimos en CONAPRED, me tocó ser parte de ese proceso con la Asamblea ciudadana, o sea, lo que era obvio y absurdo se tuvo que litigar para que el seguro social entendiera que era discriminatorio. (P4_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

De acuerdo con la siguiente opinión, la institucionalidad vigente puede contribuir a fortalecer roles o estereotipos de género a través de políticas públicas que protegen prioritariamente los derechos de las mujeres para que continúen ejerciendo las labores de crianza y cuidados, en lugar de buscar una distribución más equitativa entre todos los miembros del núcleo familiar y que involucre a otros sectores:

> Creo que estas cosas no solamente son construcciones que se tienen como familia, sino también hay construcciones de la misma sociedad o del entorno donde te desenvuelves. El hecho de que no tengamos licencias parentales por igual es un gran tema y que difícilmente se haya permeado la idea de por qué se deben de pagar, o sea, aún las licencias de paternidad son a cargo del empleador y no hay una línea presupuestaria, como si las hay para el seguro de maternidad. Entonces desde ahí, pues ves como la responsabilidad del Estado es orientada hacia proteger a las madres, pero no a los padres y eso permea en la sociedad. Finalmente, en las empresas pocas tienen licencias extendidas y pocas reconocen estas licencias, o sea, que no lo sexualicen, y bueno, creo que el tema es tan amplio que tendríamos que estar hablando de un cambio cultural, no solamente al interior de las familias, sino también en el sector público, privado y en el social. (P9_Inv, comunicación personal, 23 de febrero de 2023)

Por otro lado, el diseño de los programas de cuidado infantil, a pesar de buscar un equilibrio en las oportunidades laborales entre hombres y mujeres, ha negado que existe una distribución inequitativa en la organización social de los cuidados como señala la siguiente cita:

> Entonces los servicios han ido evolucionando todavía con ese lastre de que es un subsidio al cuidado que en el orden natural de las cosas correspondería a las mujeres y básicamente a la madre. Entonces no hay una idea de cuidado social, no hay una idea de corresponsabilidad de toda la comunidad, obviamente el sesgo machista pues es muy marcado, o sea los varones no tenemos por qué meternos en el asunto, ya hacemos mucho con tolerarlo o con ceder la puerta, cederles el asiento ya es así como que ¡wow! (P6_Osc_comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

Desde la CEPAL se propone el "diamante de los cuidados"[11], sin embargo, se reconoce que persiste la desigualdad de género en la distribución de estas tareas:

[11] Figura que evoca la interacción entre los Estados, los mercados, las familias y las organizaciones comunitarias. No hay una modalidad unívoca de configurar roles, responsabilidades e interacciones de cada una de las instituciones que intervienen en este diamante, sino que estas difieren en contextos históricos y políticos particulares (Razavi, 2007, como citado en CEPAL, 2022 p. 22)

> Nosotros hablamos del diamante del cuidado, que sería el mercado, el Estado, la familia y las comunidades, y sí se reconoce que hay una concentración en la carga de cuidados en las familias y las comunidades que son las personas que están como asignadas a estas responsabilidades. (P14_OI, comunicación personal, 6 de diciembre de 2023)

Derivado de esta visión sexista, la noción general es que el cuidado de las infancias debe recaer en las mujeres, ya sea en las madres u otras mujeres del entorno cercano, mientras que el cuidado paterno es rechazado socialmente, como muestra la opinión de uno de los hombres participantes "entonces yo lo cargo, yo juego con él, yo le canto o yo le cambio el pañal ¡pues no!, no es algo que se vea socialmente apreciado" (P6_Osc_comunicación personal, 1 de septiembre de 2022).

Incluso socialmente, ante la ausencia de mujeres mayores en la familia, se conoció que se encuentra más aceptado que otras infancias, adolescencias y juventudes sean quienes asuman las tareas de cuidado antes de que los hombres asuman este rol:

> En primer lugar, serían las mamás, y yo diría que después serían o las hermanas mayores, las abuelas, en algunos momentos también los hermanos menores y como hasta al quinto pondría a los papás (…) o sea yo creo que está muy marcada por los temas de género, sí por los roles más bien, los roles de género y el contexto pues marca las posibilidades y la calidad del cuidado. (P2_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Esta misma noción fue apoyada por otras representantes de OSC, en cuanto a que el género determina el rol asociado a los cuidados:

> Los roles y estereotipos asociados al género han hecho también que esa primera etapa en la vida corra a cargo de los cuidados de las mujeres, léanse las mamás, léanse las abuelas cuando las mamás no pueden o trabajan; lo hacen también las hermanas mayores, entonces hay también un rol asociado a la tarea de cuidado, que está determinado por el género. En donde, pues sí, hay una impronta quizá precisamente por las necesidades de niñas/os en esa primera infancia muy asociado al rol de las mujeres. (P3_Osc, comunicación personal, 27 de julio de 2022)

Si bien durante este tema predomina la noción de que las tareas de cuidados se encuentran sexualizadas y feminizadas, también hubo una representante de OSC que opinó que recientemente se observa una mayor participación de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidados, relacionado con la necesidad de garantizar mayores ingresos familiares, y por la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, de acuerdo a lo siguiente:

> Yo creo que tienen mucho que ver justo con los roles ¿no?, pero también hay una tensión ahí, es decir, los roles asignados cultural e históricamente donde hay una persona que es la proveedora en la casa, que sale a trabajar y entonces ¿con quién se quedan las niñas y los niños? pues con la persona que no sale a trabajar ¿no? Sí, hay una necesidad de esa división de trabajo y pues histórica y culturalmente son los señores los que se van a trabajar y las señoras las que se quedan a cargo del cuidado; pero la tensión a la que me refiero es que las mujeres ya tienen muchos años que estamos rompiendo con ese rol que te determina en lo que tienes que hacer y entonces nosotras también nos salimos a trabajar y entonces nosotras también somos proveedoras de la casa y también requerimos que la otra persona se involucre en estos aspectos. Creo que sí estamos ante una evolución tanto de los hombres como de las mujeres, no sé si tú te hayas dado cuenta, pero en la calle ya ves muchos hombres cargando al bebé, la carriola, hay muchas familias también en las que, la que tiene un trabajo formal con horarios establecidos es ella y entonces él se queda, entonces como que sí hay una evolución cultural, insipiente todavía, pero creo que sí estamos caminando por ahí. (P1_Osc, 11 de abril de 2022)

Relacionado con el incremento de las mujeres en el trabajo formal e informal, la demanda por servicios de cuidado se ha extendido, y en las opiniones vertidas también se consideró que hay una tendencia por parte de las mujeres, de buscar alternativas que asuman en su lugar, el tiempo que dedican a las tareas de cuidado infantil:

> Sí siento que sí hay una demanda creciente en el sentido de la necesidad de tener centros de cuidado, estancias infantiles, guarderías, las mal llamadas guarderías. Creo que sí es una necesidad que se ha hecho cada vez más palpable, sobre todo para las mujeres. Creo que, en buena medida, incluso el desarrollo profesional de las mujeres, me ha tocado verlo con compañeras de trabajo, prefieren tener o dejar determinados trabajos en función de su

> derechohabiencia, si les va a permitir tener una guardería asociada en el esquema de cobertura que tengan. (P3_Osc, comunicación personal, 27 de julio de 2022)

Ahora bien, es importante mencionar que para el caso de las mamás entrevistadas, a pesar de que no se les cuestionó directamente sobre su estado civil o si eran jefas de familia, de las 9 mamás entrevistadas, 5 de ellas mencionaron ser madres solteras o encargadas de la manutención y cuidados sus hijas/os sin el apoyo de otra persona, 1 de ellas sí especificó que junto con su pareja utilizaban los servicios de las estancias ya que ambos trabajaban, y 3 no dieron información al respecto. Sin embargo, el hecho de que la gran mayoría de las mamás que utiliza estos espacios sean madres solteras, puede develar una situación de ausencia del padre en las tareas de cuidados y en la provisión de apoyo económico, así como la ausencia de otras redes de cuidado familiares, situación que coloca nuevamente en desventaja a las mujeres que requieren un ingreso económico, pero a la par necesitan elegir entre las alternativas disponibles -algunas poco seguras o confiables, para que se hagan cargo del cuidado y atención de las/os más pequeños.

Por otro lado, es notable que las madres entrevistadas, tampoco cuestionaron en ningún momento el hecho de que ellas como mujeres tuvieran que cuidar o buscar las alternativas de cuidados para sus hijas/os, son ellas quienes resuelven este asunto, si el Estado puede "ayudarlas" les resulta conveniente, pero si no, son ellas quienes deben hacerlo, la siguiente cita es muestra de ello:

> Porque hemos creído que los hijos son de las madres, son las mujeres o somos las mujeres. Sí ya ese grupo de población ha sido vulnerado por años y muchas mujeres en el país, estoy segura que siguen votando porque su familia les dice por quién. Entonces sigues profundizando estas injusticias sistémicas que tendríamos que visibilizar de una manera distinta y para eso estamos. (P9_Inv, comunicación personal, 23 de febrero de 2023)

Finalmente, una de las investigadoras y académicas entrevistadas, opinó que, si bien las mujeres se apropian de los cuidados como su responsabilidad exclusiva, para lograr desprenderse de esas ideas, es necesaria la creación de políticas familiares desde el sector privado y desde el Estado:

> Es un entorno personal que tendrías que de-construir y quitarte muchas ideas que el patriarcado ha implementado como esto de: *tienes que cuidar a tus hijos sin dejar de sentirte mal por eso,* acuerdos familiares, acuerdos sociales, porque también es muy difícil

> estar en una ciudad donde no tienes familia y tienes un bebé, pues bueno y luego si ya me hablaron otra vez de la escuela que tengo que ir, y cómo eso se traslada también al sector privado, las empresas cómo lo pueden comprender e interiorizar, y el Estado, pero así como eso, también tendríamos que estar pensando en que una política de cuidado infantil tiene que asegurar que las familias tengan el dinero suficiente para solventar su alimentación, vestido y los derechos esenciales. (P9_Inv, comunicación personal, 23 de febrero de 2023)

Algo relevante en este tema, es que a pesar de que algunas de las mujeres participantes se asumen feministas, reconocen que el maternaje se encuentra tan interiorizado que se termina por replicar fuertemente los roles que se cuestionan. Para la otra parte de las mujeres, las mamás, aquellas para las que no hay tiempo de cuestionar, solo resta seguir una norma, y resistir a través de la búsqueda de esas otras alternativas, aunque cada vez son más escasas.

6.3. Decisiones que se adoptan con relación al problema público de cuidados a la primera infancia

Como se lee en capítulos anteriores, el proceso de toma de decisiones de política pública está conformado no solo por la elección de los problemas públicos, sino también por su justificación, posteriormente involucra las decisiones sobre la alternativa de solución, y su incorporación en la agenda, esta última, la crucial decisión de decisiones (Aguilar, 1993).

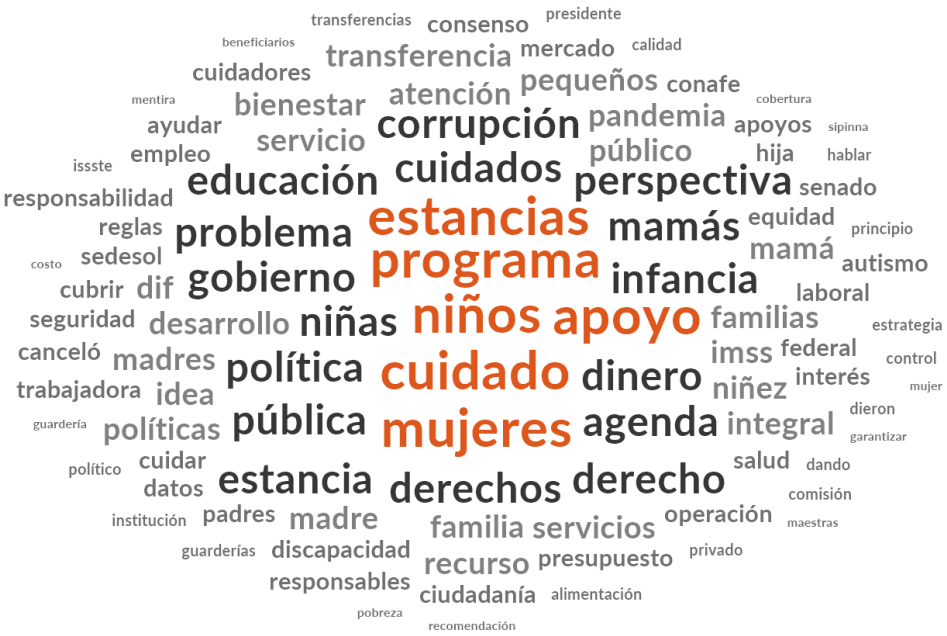
Ahora bien, la elección de un problema comienza por un debate de las opciones, compromisos, negociaciones, consideración de elementos ideológicos y no racionales, de manera que la decisión más importante de un gobierno es la que concierne a la elección de los asuntos y prioridades de acción (Aguilar, 1993, p. 27), pero ¿cuál es la lógica que explica que ciertos temas sean elegidos y otros desechados?

En relación con lo anterior, en este tema me enfocaré en conocer si se elige efectivamente a los cuidados como un asunto público, de qué forma se define el problema de cuidados en caso de ser elegido, cuál es la alternativa de solución que se ofrece para resolver dicho problema y cómo esto se traduce en el proceso de formación de la agenda pública y/o de gobierno. Todo lo anterior para aproximarme a las nociones relacionadas con los cuidados y cómo repercuten en las decisiones y en el presupuesto destinado a garantizarlos como un derecho universal.

A continuación, la imagen 3 permite observar las palabras mayormente utilizadas en las opiniones de actoras/es clave que buscan responder a estas últimas interrogantes:

Imagen 3

Nube de palabras más frecuentes en el análisis de las decisiones que se adoptan con relación al problema público de cuidados a la primera infancia



Nota. Elaboración propia a partir del análisis de datos del trabajo de campo

6.3.1. Elección del cuidado infantil como un problema público

Si una situación constituye un problema y, por tanto, es capaz de despertar la preocupación del público, depende no solo de los hechos, sino de las creencias y valores, es decir, los problemas de política son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad (Elder y Cobb, 1984, p. 77).

Como ya he expuesto, si bien en México fue implementada una política pública de cuidados infantiles, inicialmente ésta buscaba responder a una demanda por parte de madres trabajadoras que exigieron al Estado su intervención para asumir el cuidado de sus hijas/os mientras se incorporaban al mercado laboral. Es decir, la elección de los cuidados infantiles como un problema público deviene de una necesidad de mujeres, sin embargo, este hecho ha ido evolucionando a la par del sentido que los gobiernos otorgan a los propios programas sociales, y sin duda, a la par de los espíritus de época.

Para descubrir las opiniones respecto a la consideración de los cuidados infantiles como problema público, se preguntó a las/os participantes sobre las principales demandas o problemáticas relacionadas con el cuidado infantil y la prioridad brindada por el Estado al cuidado de la primera infancia. Lo anterior para conocer cómo se han abordado a los cuidados desde el Estado, pero también para conocer si los cuidados infantiles son vistos desde lo social, como un problema público.

Para las personas representantes de organismos internacionales, el asunto de los cuidados ha ido evolucionando hasta convertirse en un asunto público al menos en el ámbito internacional, y esto proviene de la necesidad de mejorar el desarrollo de las infancias para impactar en sus condiciones de vida en la edad adulta, así también, por el impulso de la agenda internacional y el trabajo realizado desde diversas agencias:

> Desde una perspectiva del análisis de la evolución de las políticas públicas, el problema asociado a una falta de desarrollo en la edad adulta, ya se identifica que viene asociado a una falta de desarrollo en la primera infancia, con toda la evidencia que existe, pero también que ese problema no es exclusivamente un problema individual, o sea, que se identifica ya como problema público. Entonces, en el momento en que eso se traslada a la esfera del problema público es cuando se empieza a promover a instancias internacionales el impulso a la inversión en la primera infancia (…). Yo complementaria diciendo que hay también muchas instituciones que han impulsado esto en sus mandatos internacionales, desde UNICEF, nosotros la CEPAL, Naciones Unidas, pero también hay otras organizaciones no gubernamentales que han estado muy comprometidas con poner esto en la esfera pública. (P15_OI, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

A pesar de lo anterior, las personas representantes de organismos internacionales también refieren que en los países de la región falta articulación en el tema. Si bien el problema vinculado con los cuidados parece estar identificado, hace falta la implementación de políticas públicas para su atención:

> Yo creo que son pocos los países que vislumbran ya esto como un tema articulado, donde cada una de las partes tiene un rol sustantivo, donde el Estado asume una parte del tema y yo creo que todavía la mayoría de los países no lo tiene internalizado como tal. Sí se está

> empezando a identificar como, digamos, no tanto un problema, porque el problema yo creo que está identificado, sino más bien como una tarea de política a resolver o a implementar; pero todavía no existe consenso sobre el cómo trabajar esta articulación. (P15_OI, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Por su parte, integrantes de OSC refieren que, en México los cuidados más que reflejar un problema público, con los cambios que sufrió la política pública de cuidado infantil, se ha retrocedido; al respecto señalan: "dimos 45 pasos atrás, de que la infancia es un ámbito privado y entonces cada familia decide lo qué es mejor y cómo distribuye en este caso un recurso económico destinado para ello" (P2_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022).

Por otro lado, nuevamente se observó que, el hecho de que en el ámbito social no domine una exigencia para que el gobierno cumpla con la obligación de garantizar derechos a las infancias puede provocar que no se alcance una categoría de asunto público, se asume a los cuidados como algo propio del entorno doméstico y/o privado:

> A mí la verdad me impresionó la falta de reacción de las familias cuando les quitaron este servicio, y entonces tú ves al niño, al bebé en el huacal de frutas en la central de abastos, porque ya no tiene un espacio de cuidado seguro donde reciba alimentación y estimulación; pero su familia está bien con los 900 pesos que recibió a cambio, entonces yo no sé si para ellos sea un problema o no, o están mejor así. Pero para nosotros, los observadores y defensores de los derechos de las niñas y niños, es un agravio profundísimo al acceso de sus derechos. Pero obviamente las familias a las que les permutaron el centro de cuidado por novecientos pesos, pues otro tipo de necesidades tienen, que pudieran estar viendo resueltas con esa cantidad de dinero. Sin embargo, yo creo que el Estado mexicano está para garantizar los derechos no para tener contenta a la gente con diferentes estándares de felicidad, ¿no? (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Todas estas percepciones, refuerzan la idea de que la elección del tema de cuidados como un asunto privado y no del ámbito público, se relaciona con la poca exigibilidad social, lo que legitima las decisiones del gobierno en cuanto a desvincularse de su obligación de garantizar cuidados, tal como lo señala una representante de OSC: "entonces creo que sistemáticamente (el Estado) está renunciando a la obligación de garantizar derechos a cambio de (otorgar dinero), pero lo que a mí

me sorprende y también me decepciona es la falta de reacción de esta ciudadanía" (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022).

Las personas representantes de OSC son quienes mayormente sostienen que la exigencia de contar con servicios de cuidado infantil proviene únicamente de las propias organizaciones civiles y de las responsables de estancias:

> Yo hubiera esperado una reacción mayor, la verdad siento que no la hubo en términos quizás más amplios, más populares. Por supuesto que las organizaciones y las personas especialistas dedicados a estos temas le entraron, le entramos, con vehemencia, pero yo hubiera esperado que esa demanda social fuera un poco más intensa. (P3_Osc, comunicación personal, 27 de julio de 2022)

Otra representante de una OSC indicó que el Estado no ha dado prioridad a los cuidados ni a la educación inicial como un verdadero problema público y esto encuentra respaldo en la arraigada familiarización de los mismos:

> El problema es que no existen pues condiciones provistas por el Estado para generar espacios de educación y de cuidado porque el cuidado es de 24 horas, no es de un ratito, entonces y en este grupo poblacional pues es de todo el día, entonces todas las condiciones que necesitan niñas, niños pequeños que algunas no las puede garantizar la familia per se, pues esas sí no están provistas por el Estado, pues entonces están incompletas, pero sí creo que buena parte se sigue colocando y pensando pues que son las familias quienes lo tienen que resolver y con la política actual es claro reflejo de ello. (P2_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Por su parte, la integrante de la OSC con presencia en comunidades indígenas añadió que en esos contextos tampoco se identifica una exigibilidad social para el ejercicio de derechos:

> Eso lo vimos en el caso de Melel (ONG), por ejemplo, que teníamos el centro infantil, con la pandemia lo cerramos y pues también en función como de una reestructuración estratégica, y bueno en la mayoría de las familias con las que estábamos, ya las niñas, niños ya salían al preescolar, pero pues las otras familias con las que seguimos en contacto pues

> no hubo, incluso en lo privado, como insistencia, o sea preguntaron si se iba a abrir pero no más, o sea yo no veo como movimientos hacia la exigibilidad y a conocer y a identificar que esos espacios pues no son dádivas de los gobiernos y del Estado sino un derecho de las niñas y niños. (P2_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Con la cancelación del PEI, si bien se reconoce un movimiento por parte de las personas afectadas que reclamaron el regreso de las estancias infantiles, es de notar que solo se representa por madres trabajadoras, representantes de OSC y responsables de las mismas estancias, es decir, la demanda o exigencia por servicios de cuidado infantil no cuenta con todo el respaldo social. Lo anterior también significa que efectivamente el asunto de los cuidados, desde el imaginario social, tampoco se exige como un asunto público.

De acuerdo a la opinión de la representante del gobierno a nivel local, el movimiento que surgió únicamente estuvo impulsado por las personas beneficiarias del programa y operadoras de estancias: “sí, hasta fueron a Palacio Nacional a hacer una manifestación y promovimos muchísimos amparos de mamás y de responsables de estancias, de hecho, amparos que siguen sin resolverse muchísimos” (P13_Gob, comunicación personal, 15 de febrero de 2023).

La encargada de una estancia infantil confirmó que ellas participaron en marchas para exigir el regreso del programa, sin embargo, existieron muchos ataques en su contra, lo que afectó su propia credibilidad en el movimiento y hasta la fecha pone en duda el servicio que otorgan:

> Al principio, incluso se hicieron algunas marchas, hubo mamás que nos acompañaron. Pero entonces el Gobierno empezó a tacharnos de corruptas, rateras, que teníamos niños fantasmas. O sea, empezó a denigrar el programa, o sea, hacer ver que el programa era un fraude, que había robos, que había corrupción, que todas, todas, o sea, en general, todas éramos unas ladronas. Entonces incluso fíjate que eso hasta la fecha nos ha impactado un poquito, porque la gente, así como que dice ¿no será cierto? (P16_Est, comunicación personal, 1 de marzo de 2023)

Así mismo, la misma responsable de estancias sugirió que a partir de los argumentos para justificar la cancelación del PEI, se pone en duda la calidad de estos centros, además del desconocimiento

que la gente tiene justamente sobre lo que implicaba dicho programa a partir de su creación, como las supervisiones y capacitaciones:

> Hay algunas creencias, por ejemplo, de que los niños no están bien cuidados, que no se alimentan de manera adecuada, que no son lugares seguros, cuando no se contaba con la debida supervisión, con todo lo que contamos a raíz del programa que antes era estancias infantiles de la Sedesol. Digo, había muchas deficiencias, entonces pues claro que la creencia era que no eran lugares seguros, si a los niños les pasaba algo, pues no estaban cubiertos de alguna manera. Entonces mucha gente se quedó con esa idea. (P16_Est, comunicación personal, 1 de marzo de 2023)

Así mismo la representante del gobierno federal opinó que esta falta de exigibilidad por parte de la ciudadanía en general, puede relacionarse con la insuficiente difusión de la atención que se brinda a las infancias, y, por lo tanto, el asunto no adquiere mayor relevancia para las propias familias y para que se apropien de estos derechos:

> Más bien creemos que es insuficiente esta difusión de toda la oferta que existe dirigida a la primera infancia. Yo creo que mamás y papás necesitan conocer y saber cómo todo lo que hay en México en torno a la oferta de servicios públicos, para que ellos lo puedan exigir para sus hijas e hijos. (P12_Gob, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022)

Finalmente la persona que trabaja en el gobierno federal también señaló que es muy pequeño el porcentaje de la población que efectivamente conoce lo que implica esta etapa de desarrollo:

> Creo que es muy pequeñita la proporción de la población que tiene muy claro, qué es lo que por ejemplo se le tiene que hacer a un niño, una niña, cuando nace ¿no? Por ejemplo, el tema de los tamizajes, muy poca gente exige que a su niña/niño le hagan el tamizaje neonatal; el tamizaje auditivo cuando nace o esta parte también de identificación temprana de la discapacidad, pero porque creo que no hay, o sea en realidad no se conoce como mucho la oferta que existe. (P12_Gob, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022)

Por todo lo antes expuesto, se asume que los cuidados como un tema de agenda en sí, no ha sido elegido ni priorizado desde el ámbito institucional, pero tampoco desde el ámbito social. En este

sentido, el derecho a recibir cuidados y a elegir libremente proveerlos sigue culturalmente sin considerarse como un derecho exigible.

6.3.2. Definición del problema público de cuidados infantiles

Ahora bien, independientemente de si los asuntos o problemas públicos se convierten o no, en prioridad de la agenda de gobierno, éste último debe construir definiciones de problemas aceptables legal y políticamente, además de administrativamente viables, incorporando las voces de las partes afectadas; sin embargo, con frecuencia la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de la definición que del problema tienen la población afectada e interesada (Aguilar, 1993, p. 60). Y es que: "los problemas no son datos a priori, sino resultados de definiciones" (Elder y Cobb, 1984, p. 77).

Así, en este apartado retomo las opiniones que reflejan cómo se está entendiendo y definiendo el problema vinculado con los cuidados de niñas/os. Para ello pregunté a las participantes cuál era su percepción respecto al problema que buscan resolver los programas objeto de estudio.

Por ejemplo, la representante de una OSC, antes de explicar lo que ella entiende como el problema comentó que sería más interesante conocer qué dicen las señoras o mamás participantes en la investigación, con el fin de aproximarnos al problema que verdaderamente se está atendiendo a través de los apoyos. En cuanto a su opinión señaló que, el problema se define por "la falta de garantía de acceso a los derechos de las niñas y los niños en primera infancia" (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022). Comentó también que esta falta de servicios de cuidado restringe la posibilidad de garantizar otros derechos a niñas/os, por lo que el problema público tiene que ver más como una vulneración de derechos relacionados con la falta de cuidado, es decir, alimentación y educación inicial:

> El problema de la falta de cuidados, desde mi punto de vista es ese, ¿en dónde permanecen los niños en esos primeros años de vida?, ¿qué garantía tienen de tener buena nutrición, de tener buena educación?, digamos en términos de educación inicial, de estar cuidados y protegidos libres de toda forma de violencia y castigo físico humillante, ¿qué garantía tenemos, no? Ese es el problema (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022).

Por su parte, la representante del gobierno federal opinó que el problema en materia de cuidados infantiles está reflejado en las acciones que se buscan atender con la Política Nacional de Educación Inicial (PNEI), es decir, el problema se relaciona con la falta de espacios, ambientes o entornos que impulsen el desarrollo infantil temprano y que pueden derivarse de las condiciones de pobreza y marginación a la que están expuestas muchas familias en México:

> El tema es que no solo sea cuidado, sino que sea como un ambiente enriquecido para el aprendizaje; entonces es como, digamos, la definición que se busca y se pretende atender, desde la lógica de esta política de educación inicial (…) Sí, la idea es darle esa perspectiva más integral, justamente, es que ese espacio en el que vas y dejas a tu niña o niño sea un ambiente enriquecido para el aprendizaje, no solo que le den de comer y que lo tengan ahí en lo que tú llegas por él... Que sea un espacio en el que el niño/ la niña se pueda desarrollar, digamos, o avanzar hacia alcanzar su máximo potencial; que pueda tener materiales de juegos cerca, que pueda tener libros cerca, que pueda tener una interacción de calidad con su persona adulta ¿no? (P12_Gob, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022)

Continuando con esta opinión y retomando la revisión documental, el problema fundamental que textualmente expone la PNEI consiste en lo siguiente:

> Niñas y niños de cero a tres años, especialmente los que viven en situación de vulnerabilidad por sus condiciones de marginación, carencias sociales y pobreza, no están desarrollando todo su potencial; y, por el contrario, están creciendo con privaciones y lagunas en los ámbitos cognitivo, socioemocional, físico-motor y del lenguaje, ya que las carencias que viven acentúan sus desventajas de origen (…). (SEGOB, 2022, Apartado 5.6)

Entonces, de acuerdo con la opinión de la representante del gobierno federal y considerando el texto de la PNEI, el problema vinculado a los cuidados infantiles que se muestra desde la administración federal 2018-2024 deja de lado la situación de las mujeres trabajadoras para centrarse en la deficiencia del DIT, lo que podría resultar prometedor y optimista para las infancias, sobre todo si consideramos que la política reconoce desde el fondo, que los entornos más empobrecidos conllevan una gran desventaja en el desarrollo infantil temprano, aunado a que los espacios de cuidado que fomenten este desarrollo no son suficientes.

Sin embargo, es necesario resaltar que la PNEI aunque fue publicada en el 2022, presenta importantes desafíos en cuanto al cuidado y atención de la primera infancia sin derechohabiencia, que en muchos casos, se trata justamente de la población con más carencias económicas y sociales. En este sentido, la PNEI no supone en el corto plazo la creación de espacios de cuidado y DIT para cubrir a la población que no cuenta con esquemas de seguridad social; más bien, el primer paso se enfocaría en organizar los servicios que ya se brindan - públicos o privados-, que, como se sabe, se otorgan en función de la derechohabiencia de las familias, con lo que nuevamente se abren las brechas de desigualdad en perjuicio de la población más vulnerable.

Sobre lo anterior, la PNEI en su estrategia para expandir la cobertura de los servicios de educación inicial, indica lo siguiente:

> Dada la situación actual del país y los recursos disponibles (ej. económicos, de personal calificado, entre otros), la universalización de los servicios de educación inicial será un proceso gradual y progresivo en el que se requerirá la participación de diversas instancias federales, estatales y municipales, públicas y privadas. (…) La expansión será planificada siguiendo criterios para lograr una focalización precisa, entre los que figuran los siguientes: i) identificación de brechas de cobertura (…); ii) detección de las poblaciones más vulnerables (…); iii) análisis de factibilidad sobre los distintos servicios de educación y cuidado (…). Estos criterios permitirán determinar las áreas del país con mayores necesidades de expandir cobertura y cuál es la modalidad más adecuada para cada localidad. (SEGOB, 2022, Apartado 7.1)

Si bien se confirma que habrá prioridad para brindar atención a las poblaciones más vulnerables, se reconoce que el proceso será gradual, lo que en el corto plazo no representa la creación de nuevos espacios o estrategias para promover el DIT en todas las poblaciones. Lo anterior se observa a través de la siguiente cita, en donde la representante del Gobierno federal afirma que la implementación de la PNEI se encuentra en un proceso de construcción con múltiples implicaciones:

> Y ahorita ya está publicada en el Diario Oficial de la Federación (la PNEI), que hemos trabajado como muy de la mano con la SEP, pero el plan de implementación de esta política, justo está en proceso de construcción; hemos estado coadyuvando con la SEP como en todo

> esto, a través de la Comisión para la primera infancia, o sea, el reto es enorme, para empezar porque pues en México son muchos los prestadores que dan este servicio, o sea tiene guarderías el IMSS, tiene estancias el ISSSTE, el mismo DIF tiene dos modelos de atención que son CAI y CADI. Pemex tiene sus estancias y hay algunas universidades que tienen también centros de atención infantil para sus trabajadores/as; bueno hay incluso algunas organizaciones de la sociedad civil que también tienen, más todo lo que hace CONAFE, más los centros comunitarios, más educación indígena de la SEP. Tienes una cantidad impresionante de prestadores que, pues cada una de las modalidades de atención además varía, no solo en términos de calidad, sino también de los servicios que se proporcionan al interior de estos centros de atención infantil (…). Entonces, para empezar, el gran reto es coordínate con todos los prestadores para establecer un piso común en términos de calidad y de ahí para arriba, jamás de ahí para abajo, y luego también identificar las coincidencias en los modelos pedagógicos, para empezar a trabajar un poco más el tema de calidad en los procesos. (P12_Osc, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022)

Sin duda, esta Política de educación inicial busca atender uno de los grandes desafíos, que es organizar los servicios para niñas/os de cero a tres años en un sistema unificado que permita garantizar la calidad de los servicios. No obstante, y sin restar valor a lo anterior, la realidad es que para niñas/os niños sin esquemas de seguridad social, al menos, en el corto plazo no se entrevé el retorno de centros de cuidado que promuevan el DIT con suficiencia, accesibilidad y calidad.

En tal sentido, todo lo anterior resulta revelador, es decir, si el problema público de cuidados se define en la PNEI, y esta política señala que dicho problema se relaciona con la falta de DIT por situaciones de vulnerabilidad y condiciones de pobreza, entonces, las alternativas de solución no están incidiendo directamente con mitigar el problema de deficiencia en el DIT en niñas/os más vulnerables; ya que las estrategias de cuidado, herramientas parentales y/o de crianza no están impactando necesariamente en estas poblaciones que se supone tienen mayormente el problema.

En cuanto a la implementación del PABNNHMT, que, aunque busca erradicar situaciones de pobreza y vulnerabilidad, ha borrado a los cuidados infantiles como un componente u objetivo a alcanzar. En esta lógica, entre la definición del problema de cuidados infantiles y la alternativa de solución encuentro una incongruencia, ya que la solución no está orientada a resolver el problema, y podríamos hablar de soluciones que en el plano discursivo no están cambiando el *statu quo.*

Por su parte, y continuando con las opiniones sobre la definición del problema público de cuidados infantiles, de acuerdo con una representante de OSC, cuando el PEI se encontraba vigente al menos había un problema relacionado con los cuidados. Al respecto señala: "entonces había un problema público que buscaba resolver ese programa, que era el cuidado de las niñas y los niños, mientras las señoras se iban a trabajar, aunque fuera en un trabajo informal" (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022). Por lo tanto, para la representante de la OSC, el problema tal y como se representa actualmente no es un problema público de cuidados, sino de corrupción y pobreza, que hasta la fecha tampoco se ha logrado abatir; de modo contrario los niveles de carencia y pobreza se han incrementado:

> Lo que está haciendo este programa de transferencias no está relacionado a ningún problema público, creo que fue la solución para disolver aquel (PEI), conteniendo socialmente, ¡a ver, a ver, te quito la estancia, pero ahí está tu dinero! Yo no veo que exista un problema público que estén buscando atender con una transferencia (…). Entonces no creo que hay como tal un problema público que pretenda resolver esta transferencia económica, salvo, si lo ves de manera más amplia, lo que pretenden resolver todas las transferencias económicas que está dando esta administración, en palabras de ellos, el tema de la pobreza y la corrupción. Yo pienso en otras cosas más políticas y de control político, pero dejémoslo en sus palabras; este pues sería ese problema público de la pobreza, sin embargo, pues nada más ve los indicadores del CONEVAL. Eso sería interesantísimo Tania, la pobreza incrementó y además de que incrementó, incrementaron los niveles de carencia por dimensión de la pobreza. (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Sobre el particular, desde la academia y sector público, se señaló que la corrupción fue un elemento presente para justificar, por un lado, la cancelación del PEI, y, por otro lado, representar a los programas de cuidado infantil, como un posible foco de corrupción.

Por ejemplo, en distintos medios de comunicación se hablaba de actos de corrupción en el interior de las estancias. En opinión de uno de los académicos entrevistados y ex funcionario de la CNDH, el argumento de la corrupción por parte de responsables de estancias podría tratarse de casos aislados, ya que, para poder hablar eventualmente de corrupción, se debió contar con información que avalara dichas acusaciones, mediante un procedimiento de control presupuestal, o a través de

un órgano interno de control. Sin embargo, aseguró lo siguiente; “con la información recibida por las instancias no se desprendió una situación, una justificación del por qué se había cancelado (el PEI), no le podría yo decir es que fue a, por b, por c, porque eso no se desprende”. (P11_Inv, comunicación personal, 17 de marzo, 2023)

Esta persona señaló que a pesar de conocerse los argumentos sobre actos de corrupción del PEI, no se documentó evidencia al respecto:

> Bueno nosotros de la información que obtuvimos de todas las autoridades responsables pues no desprendíamos esa situación, yo no dudo si es que aconteció, pues sí, pero la Comisión (CNDH) no contó con ninguna evidencia al respecto, simple y sencillamente no había una razón propiamente de orden técnico, jurídico o de otra naturaleza que apuntara propiamente a la cancelación. (P11_Inv, comunicación personal, 17 de marzo, 2023)

Por otro lado, una trabajadora de OSC aludió que, desde su perspectiva, el problema se sigue enfocando en los derechos de las mujeres trabajadoras más que en garantizar derechos a niñas y niños:

> Yo creo que tiene mucho que ver, y es muy feo lo que voy a decir porque es una visión adultocéntrica, o sea, más que pensar en el niño y en el bienestar del niño, o porque es bueno para el niño, creo que la problemática se resume a soy mamá, que tengo que trabajar, o sea yo como mamá o mi esposo, si es que lo tengo, como papá, tenemos que trabajar y no tenemos quien vea al niño, entonces la problemática es: *necesitamos esos lugares a donde por poder ir*. (P5_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2023)

Sin embargo, la representante del gobierno local expresó que, con el PEI, el objetivo sí se centraba en conciliar derechos entre mujeres e infancias, por lo tanto, el problema se definía en función de la vulneración de derechos de niñas/os y sus madres:

> Entonces el programa de Estancias Infantiles era un programa de doble vía, por un lado, apoyaba a las mujeres trabajadoras para que puedan conciliar familia y trabajo, es decir, para liberarlas de la carga del cuidado y que ellas puedan trabajar y lograr una independencia económica, mientras sus hijos están en un lugar seguro (…). Por otro lado,

> es el tema de las mujeres, de poder permitirles a las mujeres, políticas que permitan mayor accesibilidad al empleo, liberándolas del cuidado de los niños (…). Así mismo, está el impacto en los niños porque las conexiones neuronales de una persona se generan de los cero a los 7 años, es decir, en la etapa de primera infancia, ajá, por eso se dice que infancia es destino, porque las conexiones que generas en un niño a esa edad pues lo marcan para siempre; entonces, en efecto, las estancias infantiles tienen ese doble objetivo, que de acuerdo a todas las evaluaciones de Coneval, pues es un objetivo con el que cumplían (…) era un programa muy bien evaluado (…), era un programa que tenía una calificación de más del 90% (de satisfacción). (P13_Osc, comunicación personal, 15 de febrero de 2023)

Ahora bien, sobre los valores y construcciones sociales inmersas en la definición del problema, una persona representante de OSC comentó que sí existe un paradigma sexista, en el que las mujeres se asignan socialmente como las principales cuidadoras. Por ende, desde su perspectiva, el problema público de cuidados infantiles está relacionado con el hecho de que las mujeres ocupen cada vez más los espacios públicos, cuando lo que les corresponde "socialmente" es el espacio privado. Al respecto refirió:

> Lograr que las mujeres no salgan de su hogar y se hagan cargo de los niños, ese es el verdadero problema público, todo lo demás es un problema privado y tiene que ser asumido de todas formas por las familias. (P7_Osc, comunicación personal, 28 de septiembre de 2022)

Finalmente, y para cerrar con esta dimensión de análisis, después de observar todo lo expresado por varias de las personas entrevistadas, respecto a la forma en que se ha definido el problema de cuidados infantiles, se asume que no existe una percepción consensuada sobre la definición del problema público de cuidado infantil en México, ya que puede ir desde un problema que deriva de la falta de servicios de cuidado y atención a la primera infancia, o por la desigualdad en el acceso al trabajo remunerado entre hombres y mujeres, o por la deficiencia en el DIT en niñas/os de familias vulnerables, la situación de pobreza y marginación, hasta un problema por actos de corrupción en la entrega de apoyos sociales.

Si se observa, al igual que en la revisión documental, se obtiene que la definición del problema público de cuidados infantiles no es un asunto acabado, evoluciona con el tiempo, con el paso de

los gobiernos y visiones partidistas, con las luchas y movimientos sociales. En conclusión, fluye a partir de ideas, espíritus de época, y paradigmas que logran posicionarse en la cima de las decisiones públicas.

6.3.3. Alternativas de solución al problema público de cuidado infantil

Con base en los elementos antes analizados, es posible decir que, por mucho tiempo, las intervenciones públicas de cuidado infantil se centraron en resolver el problema de las mujeres y madres trabajadoras. Por ello, la solución permitía asegurar espacios de cuidado que pudieran asumir el tiempo que las mujeres dedican a esas actividades. Ahora bien, a partir de los cambios en la política pública de cuidado infantil o a la primera infancia (2019) el problema que se busca atender, como ya ha sido discutido, se encuentra ligado a la falta de un desarrollo integral derivado de condiciones de pobreza, vulnerabilidad y situación de orfandad que viven muchas niñas/os y personas jóvenes, para lo que se ha planteado una alternativa de solución basada en un apoyo económico directo a las familias, es decir, sin intermediarios que permitan evitar posibles actos de corrupción.

Pero, ¿en qué se basó la decisión de replantear la definición y solución al problema de cuidados infantiles? De acuerdo con la opinión de un representante de la academia (antes funcionario público), al menos en el plano documental o formal, no existió un sustento para justificar el cambio en la política pública de cuidados infantiles, según lo vertido por dicho ex funcionario, “no existió una fundamentación o una motivación sobre la eliminación del apoyo económico destinado a los servicios de atención y cuidado de las estancias infantiles”. Además consideró que lo más preocupante, fue el hecho de que el gobierno no consideró el impacto que significó para muchas familias, la supresión de las estancias infantiles para dar paso a un nuevo programa, independientemente de si el nuevo programa cumplió o no con todas las expectativas que venía cumpliendo el anterior (P11_Inv, comunicación personal, 17 de marzo de 2023).

Sobre esto último, la representante del gobierno federal reconoció la necesidad de realizar un estudio a profundidad para conocer el resultado que ha tenido esta nueva oferta pública de atención a las infancias, es decir, a través de las transferencias económicas directas:

> Habría que hacer en primer lugar un estudio, digamos longitudinal, es decir, esperar al menos 2 o 3 años de la operación y ejecución de este programa para, primero medir el impacto que están teniendo estas transferencias monetarias verdaderamente en el cuidado de las niñas y los niños, porque sabemos y eso no lo digo yo, eso lo dice la evidencia, que muchas veces las transferencias monetarias no condicionadas pueden no estar surtiendo efecto en lo que verdaderamente se tendría que destinar ese recurso; muchas veces las familias pues los ocupan para otras cosas que se requiera en el hogar (…). También tendría que hacerse como alguna especie de encuesta de satisfacción de las personas beneficiarias, pues para saber qué tanto está cumpliendo ese programa, o sea en términos de satisfacción para el cuidado de esas familias de niñas y niños. Eso no solo en ese programa, sino en muchos otros programas sociales que tiene componentes de cuidado para niñas y niños, o componentes de alimentación durante la primera infancia o de promoción de fomento a la lactancia materna. (P12_Osc, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022)

Para este punto es importante retomar la opinión que en su momento emitió la CNDH, respecto a que la nueva oferta de solución representó una regresión en el ejercicio de derechos a madres trabajadoras, niñas/os, personas trabajadoras y responsables de estancias infantiles. Ante tal situación, la CNDH emitió una Recomendación sobre el caso de la violación de derechos humanos a las personas usuarias y beneficiaras del PEI. Sobre esta afectación a los derechos, justamente se emitieron varias opiniones, una persona ex trabajadora de esta institución, por ejemplo, comentó que se documentaron una gran cantidad de quejas por parte de familias, personas trabajadoras de estancias y niñas/os:

> En el caso particular, se recibieron aproximadamente 204 quejas relacionadas con 5340 quejosos o agraviados. Precisamente en el documento recomendatorio de ese entonces se estableció en la parte inicial, en el capítulo de hechos, de contextualización, todo un cuadro referente a las personas que fueron quejosas ante la Comisión Nacional con motivo precisamente de la supresión de las estancias infantiles; de esas 5340 personas agraviadas o quejosas, 2049 fueron madres y padres, 1662 niñas y niños y 1310 responsables de estancias. Como usted puede percatarse, están, por una parte, padres y madres, por otra parte, niños y niñas, por otra parte, están directamente las responsables de esas estancias y adicionalmente hay 117 diputados federales y locales y 202 personas con otra calidad.

> Digamos, en términos generales, es ese universo de las 5340 quejas o quejosos que acudieron a la Comisión Nacional en su momento. (P11_Inv, comunicación personal, 17 de marzo de 2023).

En este mismo orden de ideas, de acuerdo con las/os participantes de esta investigación, la sustitución de espacios de cuidado infantil por la entrega de apoyos económicos, representó afectaciones a los derechos de las personas beneficiarias del PEI, por ejemplo, una persona representante del sector académico aludió lo siguiente: "hay varios derechos que se vulneraron, el derecho de prioridad, todo esto vinculado fundamentalmente con el interés superior de la niñez, también sería el derecho de prioridad, el derecho a la educación, el derecho de participación, solamente por señalar algunos derechos" (P11_Inv, comunicación personal, 17 de marzo de 2023).

Se añadió también que un gran número de mujeres que eran beneficiarias del PEI, al realizarse el cambio de programa, no pudo continuar recibiendo el apoyo en su nueva modalidad. Los censos practicados no incluyeron a todas las personas del PEI, y se generaron muchas dudas respecto al procedimiento, es decir, la nueva estrategia de atención no pudo garantizar la continuidad del apoyo a muchas familias, lo que representó graves afectaciones para esta población.

Al respecto, la representante del gobierno local comentó que los datos de un estudio realizado en el 2020 arrojaron que solamente el 29.5% de las madres ex beneficiarias del programa (PEI) se encontraban recibiendo el apoyo del PABNNHMT (P13_Gob, comunicación personal, 15 de febrero de 2023).

Sobre el particular, algunas mamás manifestaron que efectivamente el apoyo del PABNNHM no fue garantizado para muchas de ellas a pesar de ser beneficiarias del PEI. De acuerdo a la experiencia de una mamá entrevistada, el programa le fue negado bajo el argumento de que ya había sido beneficiaria del PEI, a pesar de que esta madre de familia presentó evidencia de ser madre soltera y trabajadora:

> Solicité el apoyo, en aquel entonces me dijeron que no porque ya lo había tenido mi hija anterior (otra de sus hijas), entonces era un apoyo por familia y que tenía una fecha de caducidad. Lo que a mí me brincó mucho fue que pues obviamente yo tenía conocidas en esa estancia infantil que tenía más hijos y que les daban un apoyo por niño (…). Me dijeron:

> es que tienes que inscribirlos en una guardería del IMSS, pero hay filas de espera. (P22_mamá, comunicación personal, 14 de abril de 2023)

Por otro lado, comentó que los espacios que otorga el IMSS son insuficientes y no es fácil tener acceso a ellos:

> Hay lista de espera en las guarderías del IMSS y prácticamente desde que nace tu hijo lo tienes que registrar e irlo a inscribir para que cuando ya tenga los 3 meses, que es más o menos cuando los empiezan a recibir, ya puedan entrar, y son también bastante exigentes con los procesos y con todo lo que conlleva tenerlos en una guardería del IMSS. (P22_mamá, comunicación personal, 14 de abril de 2023)

Como se ha documentado a lo largo de este trabajo, las alternativas de solución que presentan los programas objeto de estudio han evolucionado al igual que los problemas que buscan atender y que los objetivos que buscan alcanzar. Por ejemplo, la representante del gobierno a nivel local refirió que el PABNNHT define una solución complemente distinta a la que ofertaba el PEI, y esto en sí mismo representa medidas que no garantizan que niñas y niños cuenten con espacios seguros para desarrollarse:

> Lo que es muy lamentable es que el PEI no se sustituyó por otro programa, se canceló, y se creó uno de supuesto apoyo a madres trabajadoras. Pero es un apoyo, en el que dicho por ellas (las mamás), el seguimiento de ese programa es patético (…), pero dándoles un monto de dinero a las mamás no garantizas el cuidado del hijo porque necesitas crear infraestructura de cuidados, es decir, si tú le das un apoyo económico a la mamá pero no generas una infraestructura de cuidados, a la mamá no le das la oportunidad de dejar a su hijo en un lugar seguro, tan es así, que el programa de estancias infantiles llegó a convertirse en el primer mecanismo de cuidado y atención infantil, atendía a más niños que el DIF, ISSSTE e IMSS juntos, es decir, atendió a 330,000 niñas/os. (P13_Gob, comunicación personal, 15 de febrero de 2023)

Por su parte, algunos integrantes de OSC expusieron que la solución al problema de cuidado infantil planteada por el PEI fue mejorando en cuanto al componente del DIT. Contrariamente, con el PABNNHMT este componente desaparece y queda en manos de las familias la responsabilidad del

desarrollo integral de infantes, así como sus cuidados. Por ejemplo, una representante de OSC comentó que, en México, en su mayoría, las familias carecen de herramientas parentales y/o de prácticas de crianza respetuosa:

> Del programa anterior pues estaba considerado también que las estancias infantiles, con todas las deficiencias con las que nació, iba mejorando con el tiempo, desde las condiciones del espacio, o sea condiciones dignas que faciliten los entornos o que generen entornos educativos, un personal calificado, en temas nutricionales, también de dieta, de higiene, y todo eso pues me parece que la administración pues no sé si piensa que las familias por el simple hecho de haber tenido hijos automáticamente tienen esos saberes y esas habilidades y esas capacidades. Pues sí para criar, para educar y generar entornos de cuidado y más ante la desigualdad y la precariedad pues laboral y el empobrecimiento que hemos visto en el país, es fantasioso como pretender eso. (P1_Osc, comunicación personal, 14 de abril de 2022)

Por otro lado, una de las personas entrevistadas destacó que el cambio de política que trajo como resultado la cancelación del PEI y creación del PABNNHMT sí estuvo relacionado con una visión ideológica y de moral expresada en toda la nueva estrategia de política de desarrollo social:

> Cuando ves la cartilla moral que editó al inicio la administración el gobierno federal (2018-2024), vas a ver que sí hay una línea de pensamiento ahí y luego es consistente con la desaparición de las estancias; y, ahora de las escuelas de tiempo completo es consistente. Y cuando amarras todo el discurso del aspiracionismo, de por qué quieres más dinero, por qué todos en la familia se tienen que ir a trabajar ¿no? pues todo es más consistente. (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Ahora bien, en cuanto a las afectaciones que resultaron de las decisiones de gobierno, las responsables de estancias infantiles confirmaron que no se consideró su opinión, y contrariamente, resultaron muy afectadas, incluso en su entorno personal, puesto que se habló de que estaban cometiendo actos de corrupción. Sobre esto, cuando se les cuestionó sobre los efectos de la cancelación del PEI señalaron lo siguiente:

> La cancelación del programa impactó muchísimo, porque lógico, las mamás ya no podían cubrir las colegiaturas, y entonces nosotros al no poder cobrarles lo que tendríamos que realmente cobrar, nos era imposible sostener tanto alimentación, como materiales y sueldos. Entonces, antes de la pandemia, cuando se canceló el programa, fueron los últimos 2 años muy difíciles. (P16_Est, comunicación personal, 1 de marzo de 2023)

Las encargadas de estancias aludieron que las afectaciones no solo fueron para ellas, también las niñas y niños fueron perjudicados, ya que se fueron dando de baja sin alternativas de incorporarse a otros espacios de cuidado. Las responsables de estancias mencionaron que muchas de las mamás que lograron mantener el apoyo, pero ahora del PABNNHMT, no destinaron el recurso para continuar en las estancias, sino que terminaron empleando el dinero para otras necesidades familiares:

> Mira, en un principio no se canceló el programa y se quedó que, en lugar de darnos el dinero a nosotras como estancia, se lo daban directamente a la mamá. Sí, entonces, eso en nosotros impactó porque se dieron muchos niños de baja, porque la mamá ya se quedaba con ese dinero. Entonces todavía fue 1 año así, en el que se le estuvo pagando a las mamás directamente, y de todas maneras no nos cubrían a nosotros. O sea, al momento que ellas lo cobraban, pues se lo gastaban (…), empezaron a dar de baja a los niños, todavía cuando los mandábamos a inscripción se manejó ese año de esa manera. Pero al momento de que ellas empezaban a recibir su dinero, ni siquiera venían a inscribirse, o sea, ellas iban hacían su trámite y ya no venían, ya no regresaban a inscribirse. (P16_Est, comunicación personal, 1 de marzo de 2023)

La falta de apoyo a las responsables de las estancias hizo insostenible que pudieran continuar brindando servicios, por ello, la cancelación del PEI impactó en el cierre de los espacios, en que las/os niños dejaran de asistir, recibir cuidados y atención especializada, y que muchas de las mamás tuvieran que dejar sus empleos para dedicarse al cuidado, más aún en contexto de pandemia, de acuerdo con lo expresado en la siguiente cita:

> Tuvimos que aumentar el costo a raíz de que las mamás que tenían la beca ya no se las pagaron, entonces las nuevas que llegaban ya tenían que pagar un costo más alto, entonces muchas veces no se quedaban por el hecho de que no lo podían cubrir, o sea en su totalidad, y nosotros al querer ayudarlas de todas maneras no podíamos cubrir sueldos, o sea, no podíamos tener las maestras que son por niño, que es una maestra por cada 8 niños más o menos. Entonces, cubrir esos sueldos, pues ya nos costaba mucho trabajo (...), según para este Gobierno, lo que pasó fue que las mamás de la Ciudad de México en su totalidad ya no eran vulnerables, o sea ya no podían recibir, entonces se supone que ese presupuesto estaba destinado para las mamás pero de zonas muy rurales. (P16_Est, comunicación personal, 1 de marzo de 2023)

De acuerdo a lo expresado por otra responsable de estancias infantiles, la afectación fue en general a todas las encargadas y trabajadoras de las estancias, muchas de ellas no pudieron subsistir sin el apoyo del gobierno, y el cierre de estancias infantiles fue inminente:

> Mira, cuando pasó todo lo del COVID y el cierre del programa, pues a todas las estancias les afectó. Muchas mamás ya no pudieron pagar lo poco que se cobraba; nosotros regularmente cobrábamos por semana, en ese entonces eran como 225 pesos semanales, en donde se les brindaba prácticamente pues todo, desayuno, colación y comida. Y, a raíz de la falta del apoyo por parte de la Sedesol en ese entonces, el cobro aumentó prácticamente el doble, porque pues no alcanzábamos a tener esto bajo control. Por mucho que les quisiéramos no cobrar, no se podía. Muchas decidieron sacar a sus niños, muchas se buscaron otros trabajos en donde pudieran estar con (sus niños) o donde les pudieran permitir que llevaran a los niños para obviamente, pues dejar de pagar este servicio. Y muchas estancias, como fue en mi caso, cerramos por lo mismo, ya no podíamos pagar la renta, no teníamos niños. El programa (PEI) prácticamente pues sí ayudó a mucha gente porque te puedo decir que de las capacidades de las escuelas o dependiendo de la estancia, teníamos cupos llenos y a veces hasta listas de espera para poder ingresar a los niños; sin embargo, a raíz del cierre, pues la mayoría de las estancias que rentábamos pues dejamos de subsistir, ahora sí que la cerramos. (P18_Est, comunicación personal, 03 de marzo de 2023)

De acuerdo con lo expresado por otra de las responsables de estancias, las decisiones de gobierno sobre las modificaciones al programa o su replanteamiento les ha afectado grandemente en términos económicos, en su propia imagen, y, sobre todo, a las infancias, no solo porque no acuden a un espacio que promueva su desarrollo integral, sino que ahora pueden estar más expuestas/os a situaciones de riesgo:

> Pues el apoyo obviamente que era para que las cuotas de corresponsabilidad fueran mucho menores y en esa parte pues sí nos afectó, como no te imaginas, porque al final del día pues dependíamos todos también de ese apoyo que daban y es mentira que eran niños fantasmas, es mentira que no existían, o sea, fue toda una artimaña, así horrible. Desafortunadamente este Gobierno nos ha afectado como no te imaginas en la parte económica, los niños son lo que menos les interesa (…). Estuvimos 1 año sin trabajar y fue una angustia desesperante porque me hablaban, y venían las mamás, me hablaban por teléfono y decían: Miss, por favor, no importa, yo se lo dejo, porque tenía una mamá, un caso donde estaba trabajando, era de una tortillería, se llevaba a la niña, en 2 ocasiones me habló, una donde la niña se había quemado al tocar la máquina y otra donde se le estaba intoxicando; vine por ella, la llevé al hospital de Tacubaya porque esta chica no era de acá, era de Veracruz, entonces me dice Miss es que no tengo familia, qué hago, ahorita busco y ya las llevaba ahí. (P19_Est, comunicación personal, 14 de abril de 2023)

Una maestra de una estancia infantil expresó que el cierre del PEI sin duda fue en perjuicio de niñas y niños, quienes dejaron de asistir a los centros de cuidado, o tenían que ser inscritos en estancias sin regulación, puesto que muchas mamás perdieron el apoyo y las que se mantuvieron ahora en el nuevo programa, decidieron dar de baja a sus hijas/os:

> Pues muchas mamás se salieron de trabajar o buscaron otras alternativas, en este caso, pues las guarderías que no están como reguladas, que sí hay bastantes aquí en Santa Fe y que pues cobraban menos o buscaban pagarle a alguien más, pero pues que se los cuidara para justamente no salirse de trabajar. Luego supuestamente les iban a dar el apoyo directamente a ellas, pero la verdad es que fueron muy pocas a las que les dieron el apoyo y realmente pues no lo ocuparon para inscribir a sus hijos. Se fueron, o sea, reciben el apoyo y se fueron (P20_Est, comunicación personal, 20 de abril de 2022)

Para el caso de las mamás entrevistadas también se conoció sobre las afectaciones por la cancelación del PEI, una de ellas refirió que resultó perjudicada económicamente ya que el costo de los alimentos en las estancias infantiles se incrementó:

> Directamente en la escuela, que era la que le daba de comer, nos apoyaba con los alimentos, la colegiatura era más baja y cuando hubo el cambio de sexenio que fue cuando se implementó lo del quitar el apoyo de Sedesol, pues obviamente fue radical el cambio porque les dejaron de dar de comer en la escuela, que era un apoyo también para nosotros y nosotros tuvimos que cubrir ese gasto del comedor porque en aquella estancia infantil no dejaban entrar alimentos, era sí o sí pagar el comedor. (P22_mamá, comunicación personal, 14 de abril de 2023)

Si bien las opiniones que predominan respecto a las alternativas de solución refieren que con la creación del PABNNHMT, se afectó en términos económicos y de derechos a diversas poblaciones, en la mirada de las personas representantes de organismos internacionales, la eliminación de programas como el PEI no implica necesariamente un retroceso en el ejercicio de derechos, ya que justamente se está en un momento de evolución respecto al rol del Estado y las formas en que participa para garantizar los cuidados. Al respecto una las personas entrevistadas comento:

> Si pensamos que al momento en que el Estado hace esta transferencia a las madres y les da la libertad de elegir cómo van a utilizar este dinero, si es para un centro de cuidados o para pagar a una persona para que cuide a su hijo o para que le pueda ayudar a la abuela que va a cuidar y de alguna forma la abuela no tenga que cocinar por cuidar a sus hijos, de alguna manera ofrecer esta libertad y dar menos condicionalidades, esto puede estar alineado con una perspectiva de derechos, de saber que eso es universal. No es el Estado quien tiene que controlar qué es lo que cada uno hace con esos subsidios y de alguna manera ofrece como más recursos y más instrumentos para que las propias familias puedan elegir como este cuidado se dará (…). Si el Estado todavía no está totalmente maduro, por decirlo así, en esta idea para tener esos centros en la mejor condición posible, también es una posible razón por la cual, mejor prefieras trasladar, como se ha planteado, una transferencia y que se dé una visión un poco más libre. (P14_OI, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Sin embargo, las personas que trabajan en organismos internacionales también resaltaron que otorgar transferencias no condicionadas y/o brindar libertad de elección a las familias, incluso para retribuir el trabajo de cuidados, no siempre significa que la política pública tenga perspectiva de derechos. Para que esto se logre tendría que existir un apoyo económico suficiente que permita retribuir el trabajo de cuidados por parte de integrantes de la familia, o, en su caso, para pagar servicios privados de cuidado de calidad y pertinencia, sin olvidar las estrategias o herramientas de crianza o parentales, ya que de lo contario, la perspectiva de derechos corre el riesgo de quedarse en un plano más discursivo:

> Complemento con una idea adicional que podría estar en la mesa, que es, le das la transferencia a la madre para que, en vez de buscar en el mercado laboral, ella se dedique, al cuidado, pero ya con una visión, digamos, cercana a lo que sería el de trasladar a la remuneración un trabajo que es no remunerado, que es parte del reconocimiento también que queremos siempre impulsar en la CEPAL del trabajo no remunerado (…). Pero creo que es importante ver si esto es una excusa o si hay toda una institucionalidad que permite ofrecer esto a las madres y a las cuidadoras. Y, esto creo que requiere un análisis bastante profundizado tanto de cuánto es que se ofrece a estas familias en relación con el cuidado, qué se puede hacer con esto o si sería demasiado poco, entonces es muy fácil hacer esta justificativa desde esta perspectiva que presentamos. Pero qué es lo que el Estado ofrece, además de esto, entonces creo que hay que tener un poco de cuidado en adoptar esta perspectiva ¿no? (P14_OI, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

6.3.4. Construcción de la agenda pública: ¿es la primera infancia una prioridad del gobierno?

Como ya se ha analizado, existe una carga valorativa relacionada con el cuidado de las infancias, y lo que guía esta investigación es justamente conocer si esta carga de valores e ideas ha repercutido en la forma en que se incluye o no a las infancias en las prioridades de gobierno. A través de la recolección de información se pudo constatar que existe una creencia compartida de que el gobierno no ha incluido a la primera infancia en la agenda de gobierno, se le sigue ubicando como un asunto de índole privado y/o doméstico, así lo refiere una participante de OSC:

> Lo que se quitó de la agenda pública es el tema del cuidado de las niñas y los niños no solo de primera infancia sino en general, ellos tienen que ser cuidados en su casa (…), es que no es agenda, no es tema, ni a favor ni en contra, entonces como tienen otros temas y necesitan dinero pues lo agarran de aquí, no creo que sea ni siquiera un odio consiente a la niñez. (P1_Osc, comunicación personal, 14 de abril de 2022)

Por su parte, la representante del gobierno federal externó que el tema requiere ser posicionado a los más altos niveles jerárquicos, ese es según lo que observa, uno de los principales retos:

> Ay, la verdad es que no sé si sea porque me dedique a esto o no, pero creo que todavía falta mucho, porque creo que el discurso está posicionado solo hasta ciertos niveles de gobierno, creo que todavía hace falta que se coloque como al más alto nivel o a los más altos niveles, ese sí es creo yo, uno de los principales retos en torno a la priorización de la agenda. (P12_Gob, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022)

En lo que refiere a la experiencia de los países de la región, cuando se cuestionó al representante de organismos internacionales, sobre la incorporación de estas infancias en la agenda de gobierno, expresó que, si bien se reconoce la voluntad política de invertir en niñas y niños, todavía hay un largo camino por recorrer:

> Si estamos pensando en una perspectiva de los últimos años, hasta el día de hoy, la respuesta va a ser sí, por supuesto que sí, en general en la región, pero si se piensa en lo que es el ideal ahí yo diría que no (…). Pero sí se está avanzando como desde una perspectiva a largo plazo, sí se avanza. Y cuando vemos que cuando uno trabaja sólo con primera infancia se ve que hay un interés bastante grande de los ministerios de desarrollo social en hablar de este tema. (P15_OI, comunicación personal, 6 de diciembre de 2023)

Dicho representante de organismos internacionales añadió que en la realidad la oferta programática en las agendas de gobierno, aún es escasa en cuanto a la atención de la primera infancia:

> Retomando mi primera intervención sobre el tema del ciclo de políticas públicas, ya está instaurado como una agenda gubernamental, sí, pero de eso a que ya exista una oferta programática amplia en los gobiernos que esté trasladada a presupuesto, que esté trasladada

> a un incremento en los recursos para este grupo poblacional, todavía no, son países puntuales, hay mucha heterogeneidad (…). Pero todavía yo te diría que no hay un traslado a nivel de presupuestos, a nivel de ofertas concretas programáticas, está todavía en la fase de diseño, de identificación de alternativas, de soluciones y de propuestas, y son pocos los países que han logrado ya llegar a un nivel de implementación. Y eso se refleja nuevamente en el indicador que te dieron al principio de la conversación, que solamente menos del 20% de la población en estas edades accede a la atención a la primera infancia, todavía la cobertura es baja. (P15_OI, comunicación personal, 6 de diciembre de 2023)

Por otro lado, particularmente se hace alusión a que en la administración gubernamental (2018-2024), las infancias no se encuentran entre las prioridades de gobierno, y no es que hayan estado antes, pero con este gobierno, el panorama pinta aún peor, así lo expresó la participante de una OSC: "mira, la verdad es que con este Gobierno en particular, o sea, la primera infancia no existe y la hemos mantenido ahí porque las organizaciones pues ahí estamos, en pie" (P5_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022).

Otro representante de OSC coincidió en que efectivamente el gobierno federal, lejos de fortalecer una agenda de derechos de la infancia, o la perspectiva de género, ha cancelado y disminuido recursos a favor del cuidado y atención de las/os más pequeños:

> Y entonces es una agenda que desprecia el esquema de derechos, que se distancia de las perspectivas de género y así. Entonces pensar que se puede ser madre y tener un proyecto de vida, o sea que ser madre no agota todo proyecto de vida de una mujer joven, es como inconcebible (…). Sí, creo que hay eso ¿no?, un panorama complejo, cambiante. Entonces encuentras, por un lado, que la agenda de Gobierno es muy clara y no es una agenda favorable a la primera infancia. Entonces la tienen en un lugar totalmente subordinado; es, digamos, como una concesión a grupos o figuras internas, o sea, lo que no estorba mucho y no reclama mucho, lo dejan correr, porque no lo han captado, mientras no cueste mucho; educación inicial es un caso muy claro. (P6_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

Por otro lado, se hace alusión a que la agenda de gobierno ha tendido a favorecer a otra población en condición de vulnerabilidad como lo son las personas adultas mayores, mientras que las

poblaciones más jóvenes han dejado de ser visibles, o por lo menos, prioritarias. Por ello, la defensa de los derechos de la infancia únicamente se impulsa desde ciertos sectores como las OSC:

> Entonces la agenda de primera infancia está subordinada a una agenda de bienestar que está concentrada en los adultos y está concentrada en las transferencias directas y está concentrada en generar un efecto de agradecimiento (…). Entonces no son prioridad los derechos de los niños e incluso en esa agenda todavía es muy chiquita la de primera infancia. Entonces los actores que siguen empujando, pues son básicamente los de siempre, quiere decir los de hace 15 años, y van llegando nuevos, pero van llegando a pie, pues van llegando a poquitos a esa fogata en donde ya hace tiempo que se canta la canción de la primera infancia, que es *Save the Children*, es *UNICEF*, es el *Pacto por la primera infancia*, entonces son las mismas 10 organizaciones que llevan el peso del asunto desde hace 15 años y nuevos colectivos locales, chiquitos, con enfoques novedosos que se van acercando, o que van abriéndose su camino, pero un poco por su cuenta. (P6_Osc, comunicación personal 1 de septiembre de 2022)

La versión de que la primera infancia no es prioridad en el gobierno fue compartida por un consultor e investigador independiente que ha destacado por su especialización en la materia. Al preguntarle sobre si la primera infancia formaba parte de la agenda del gobierno mexicano respondió lo siguiente:

> Cuando tú ves los 100 compromisos que hizo AMLO al empezar el Gobierno, uno fue sobre cuidado o educación inicial, y era que se iban a mantener las Estancias. Sí y entonces casi después, si tú ves los libros que AMLO ha escrito sobre su política, nada aparece sobre niños. Entonces desde lo más arriba no hay inspiración o voluntad política y no están presentes, aunque está en los documentos que los administradores, investigadores hacen y unas buenas promesas. (P8_Inv, comunicación personal, 7 de septiembre de 2022)

Por último, la investigadora concuerda con el hecho de que la primera infancia se ha desdibujado de la agenda pública: “es muy lamentable porque los programas que han atendido a la primera infancia se han reducido a través del tiempo” (P9_Inv, comunicación personal, 23 de febrero de 2023). Sin embargo, se rescata el hecho de que haya sido aprobada la Estrategia Nacional de

Atención a la Primera Infancia (ENAPI), como un paso importante para mantener el asunto en el ojo público, y como marco orientador del quehacer institucional:

> Pero sí, la agenda de la primera infancia está muy dispersa y seguramente te habrán platicado del esfuerzo que fue primero trazar la Ruta integral de atenciones y luego convertirlo en la columna vertebral de la Estrategia Nacional de primera infancia, que el titular de la estrategia, o sea, quien tiene que ser la cabeza del gobierno federal y por lo tanto el rector nacional en la Estrategia de primera infancia es la SEP, que tiene hecha pedazos la educación inicial, o sea, pues que lo tiene ahí en su versión. (P6_Osc, comunicación personal 1 de septiembre de 2022)

6.4. Actoras/es clave que logran posicionar sus ideas y creencias en el proceso de toma de decisiones

El factor con mayor peso en la configuración de la agenda formal de gobierno proviene de la fuerza de las/os actores que intervienen en el proceso, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno (Aguilar, 1993). El gobierno no toma decisiones de manera unilateral, no es un instrumento servil, sino un mediador entre los arreglos de grupos de interés (p. 44).

Ahora bien, el análisis del trabajo de campo de los apartados anteriores me ha permitido aproximarme a las ideas y creencias que acompañan la definición y solución del problema público de cuidados infantiles en México. Así mismo, he conocido sobre la forma en que dicho problema se elige para formar parte de la agenda pública y de gobierno, pero, ¿quiénes participan en este proceso?, ¿de quién o quiénes depende que el asunto de cuidados sea un asunto público y prioritario de gobierno?, ¿quién o quiénes tienen la capacidad de imponer sus paradigmas cognitivos en el proceso de toma de decisiones de política?

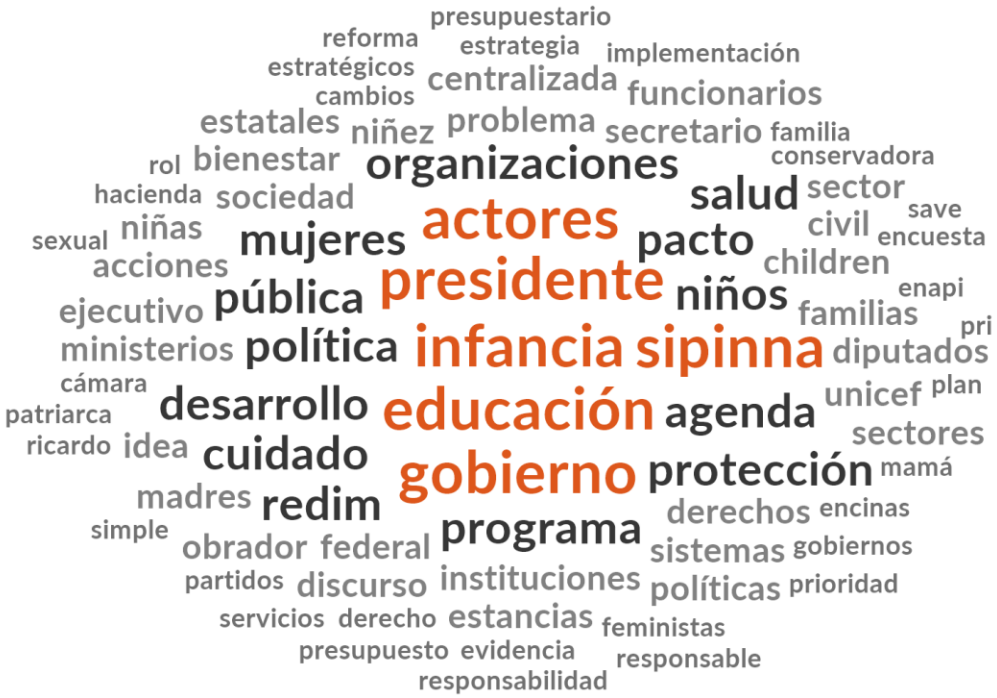
Para responder los cuestionamientos previos, en este apartado, me enfocaré en las actoras/es clave que intervienen en el proceso decisorio, es decir, aquellos agentes que eligen y posicionan a los cuidados infantiles como un problema público, que lo definen y proponen la solución, finalmente que lo impulsan como un asunto de la agenda de gobierno.

Resulta muy significativa la percepción de las personas colaboradoras, que en sí mismas forman parte de las/os actores clave, y que logran identificar a otras personas, instituciones y coaliciones participantes del proceso decisorio.

A continuación, la imagen 4 muestra las palabras más destacadas en el análisis de la información recabada respecto a esta dimensión.

Imagen 4

Nube de frecuencia de palabras en el análisis de actoras/es clave



Elaboración propia a partir del análisis de datos del trabajo de campo

6.4.1. Actoras/es públicos o de gobierno

De acuerdo a lo recabado, se detecta que dichas actoras/es se subdividen en diferentes grupos, es decir, las personas que ostentan un cargo público y por lo tanto poseen recursos políticos y económicos para imponer sus creencias. Por otro lado, se encuentran el sector social que desde la resistencia y su representatividad social buscan incidir en política pública. Además de actoras/es políticos, como representantes de partidos que, de manera individual o en coalición, promueven determinadas agendas. Y, en menor medida, la propia población y otros sectores como el privado.

En este apartado predominan las nociones sobre la importante injerencia de actoras/es políticos y/o que ostentan un cargo público, es decir, actores institucionales y/o de gobierno, tal como la figura presidencial con una clara centralización de las decisiones de política y estrategias de gobierno en 2018-2024.

Los grupos de actoras/es participantes en esta investigación señalaron que en la definición del problema público y alternativas de solución de cuidados infantiles, en cuanto al cambio de estrategia política (cancelación del PEI y creación del PABNNHMT) la figura del Ejecutivo federal ha jugado un papel clave; así mismo, logran apreciar que las medidas y estrategias provienen de una visión ideológica sustentada en roles tradicionales de género y en una organización social en donde los cuidados recaen sobre las mujeres y las familias.

Lo anterior resulta revelador, ya que significaría además decisiones de política sustentadas en relaciones desiguales de poder entre quienes toman las decisiones y entre las personas directamente involucradas y/o afectadas por la política.

A continuación, se muestran algunas citas que aluden el hecho específico de la participación e imposición del ex presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en el proceso decisorio de política pública de cuidados, quien desde el inicio de su administración, a decir por las personas participantes, mostró desinterés a temas de protección a la infancia, a los cuidados, y su política se caracterizó por la eliminación de algunos programas que perjudicaron directamente a niñas y niños:

> Pues está la primera plana del gobierno federal con un discurso y una acción muy en contra de los derechos de las niñas y niños, el presidente no ha presidido una sola vez las reuniones del SIPINNA, y ya te pones a ver la desaparición del PROSPERA, lo de las estancias infantiles, la falta de las vacunas, no solo del COVID, hay una crisis de vacunación en el país que está asociada con la falta de medicamentos. (P1_Osc, comunicación personal, 14 de abril de 2022)

Otro ejemplo lo menciona la representante del poder legislativo, quien señaló que sí observa una carga ideológica sustentada en roles de género detrás de las decisiones y acciones que impulsó el ex presidente AMLO, como la cancelación del PEI:

> Además, sí hay una idea digamos, hay una idea por ponerle un adjetivo, conservadora por parte del gobierno, especialmente del presidente, que a pesar de que, digamos su base partidaria yo no puedo decir que es conservadora, la mayoría es gente de izquierda, progresista, la gran mayoría (…), pero él sí tiene y lo ha tenido siempre en su historia de liderazgo, una concepción digamos conservadora alrededor de la familia. La familia es del papá, la mamá, los hijos, una mamá que cuida, que ama y que es suficiente, entonces tener estas estancias para los niños, pues no, son las mujeres las que tienen que cuidar a sus hijos. (P21_Sen, comunicación personal, 02 de marzo de 2023)

Esta base ideológica, según refiere la legisladora entrevistada, tiene mucho que ver con la división sexual del trabajo:

> Creo que las feministas de su gobierno, las del Instituto Nacional de las Mujeres, feministas, compañeras de toda la vida, no pudieron convencerlo, o sea no tuvieron la posibilidad de convencerlo de que, pues el contexto de lo que estamos viviendo en el país y en el mundo es un trastocamiento de la división sexual del trabajo, que trae violencia, que trae feminicidio, que trae todos los problemas, que no trae ya buenas cosas y que necesitamos cambiar esa división sexual del trabajo y ahí el Estado tiene que tomar responsabilidad. (P21_Sen, comunicación personal, 02 de marzo de 2023)

Añadió que detrás existió un discurso político guiado desde el ejecutivo federal sobre la feminización de los cuidados y aunque es políticamente incorrecto decirlo abiertamente, para AMLO es notable la incomodidad que el movimiento feminista generaba en su visión de gobierno y de la organización social:

> Claro, entonces es una cuestión de ¡no hay dinero! y por lo tanto, que el dinero que hay se va a repartir de esta manera, por eso un poco también el tema de las feministas, no le gusta, no se siente él cómodo con las feministas porque dice ¡o sea ahí están los niños ¿no? o sea las mujeres están bien cuidando niños, para qué ustedes vienen a dividir, a violentar, a querer decidir sobre su cuerpo y quién sabe qué, eso es neoliberalismo puro y entonces por eso no tiene ese entendimiento porque para él, no lo puede decir, él sabe que no lo puede decir, le dicen que no, como lo dijo Abascal ¿no? te recuerdas, el Secretario de

> Gobernación, de ¡las mujeres tienen que regresar a su casa!. (P21_Sen, comunicación personal, 02 de marzo de 2023)

La representante del poder legislativo también señaló que las decisiones legislativas conllevan prioridades que en la realidad no incluyen a las infancias, no porque no sean importantes, sino que el recurso se emplea para lo más importante en términos de prioridades del gobierno (en ese momento encabezado por el ex presidente AMLO), y derivado a que la mayoría del Congreso la tiene el partido en el poder, el presupuesto tiende a ser autorizado con base en las decisiones del presidente:

> Sí y realmente la mayoría parlamentaria, la mayoría en la cámara de diputados no ha tenido digamos problema; ¡si esto nos pide nuestro presidente, esto hay que darle!, como es mayoría simple, no es mayoría calificada la votación del presupuesto pues han decidido dárselo, han decidido decir ¡ok!, pues el congreso no tiene poder de cambio y de decisión, lo que nos mande se lo vamos a dar para que él haga lo que crea conveniente ¿no?, o sea sí hay una relación de las cosas que le importan al presidente la sacamos sin mayor problema y lo demás pues ya nosotros nos hacemos bolas, entonces, sí hay una decisión muy centralizada, muy, muy centralizada. (P21_Sen, comunicación personal, 02 de marzo de 2023)

Por su parte, un representante de OSC hizo en señalamiento respecto a una figura presidencial patriarcal, señalando que ha impactado de manera directa en la política pública de atención a la infancia, con una clara centralización de poder:

> Entonces tenemos un presidente patriarca viejo, en todo lo que significa patriarca, o sea, machista, racista, clasista, heteronormado, todo, el cristiano, no porque sea negativo, sino en esta visión claramente de patriarca ¿no?, que, todo cruza por él, y todo es él, y los niños no están, ni su propio hijo, tristemente no, o sea así de crudo el tema, ni su propio hijo ahora adolescente. (P4_Osc, comunicación personal (P4_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

Otra integrante de OSC comentó que, desde el nivel jerárquico más alto en la plana de gobierno, se ha eliminado de la agenda a la primera infancia, sin embargo, reconoce que, en el gobierno

federal, la ENAPI ha surgido de un trabajo colectivo y constructivo entre OSC y funcionariado de mediano rango:

> Yo la verdad después de ver el desprecio de ciertos actores de la administración por la agenda de niñez, cuando yo iba a esas reuniones lo que esperaban era una réplica de ese desprecio y no, la verdad es que los actores intermedios de la administración pública, los que arrastramos lápiz, hacían comentarios pero siempre aportando, nunca era para hacerlo más chiquito o menos ambicioso, la verdad es que la construcción colectiva de la ENAPI fue sorprendentemente constructiva; entonces, creo que hablando de actores que quitan el tema de la agenda pues es el primer nivel del poder ejecutivo ¿no? (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

El representante de otra OSC compartió una experiencia personal que resulta sumamente relevante en el análisis de las construcciones sociales y de género que imponen actores clave en las decisiones de política, y es que relató sobre la marcada visión del ex presidente AMLO respecto a que las mujeres deben permanecer en los hogares a cargo del cuidado, por lo tanto su política buscaba retornar a las mujeres a sus hogares, a través de un estímulo económico, lo que podría dar pistas sobre las decisiones de cancelar programas que garantizaban la posibilidad a las mujeres de acceder al mercado laboral:

> Cuando él se enojó y me dijo: al final sólo en una cosa estoy de acuerdo con usted, es en que las familias estén en una situación muy vulnerada, no me acuerdo cómo fue la palabra que me dijo, y por eso vamos a ir cerrando paulatinamente todas las guarderías infantiles del país. Ya habían cerrado las estancias, fue casi inmediato de eso, me dijo: vamos a ir cerrando todas las guarderías infantiles del país, porque la desprotección de la niñez se debe a que las mujeres trabajan fuera de casa y lo que vamos a hacer es aumentar los programas de transferencias a las mujeres, y lo estoy diciendo de manera elegante, porque no usa esas palabras, vamos a aumentar los programas de transferencias a las mujeres para que puedan regresar a sus casas, para que no tengan que salir a trabajar y puedan quedarse a cuidar a sus niños. (P7_Osc, comunicación personal, 28 de septiembre de 2022)

Por su parte, un segundo representante de OSC consideró que en los cambios de la política pública de cuidados infantiles sí intervino una visión guiada por el Ejecutivo federal:

> Lo voy a decir porque nos lo dijeron gente cercana a él, o sea, que es esta idea de que la sociedad se ha fracturado porque las mujeres ingresaron al mercado laboral y abandonaron la crianza de los hijos ¿no?, entonces por eso tenemos una sociedad violenta. (P5_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022).

Desde la percepción de las encargadas de estancias infantiles, la figura particular del ex presidente AMLO también domino en la conversación sobre actoras/es clave, ya que consideran que este personaje fue determinante para desarticular la política pública de cuidados infantiles, además de considerar que empleó un discurso negativo en su contra que ha perjudicado los servicios que otorgan las estancias:

> O sea, yo así, totalmente y sin temor a equivocarme, diría que el presidente que tenemos actualmente que es López Obrador, él fue el que quitó el programa, el que dijo que éramos corruptas, o sea y lo dijo directo, o sea ni siquiera lo mandó a decir con nadie, o sea con todas sus palabras lo dijo. (P16_Est, comunicación personal, 01 de marzo de 2023)

La encargada de estancias infantiles añadió "o sea, y cuando nos dijeron de verdad sentimos mucho que ya no les den la beca, entonces no es culpar tanto a Bienestar (Secretaría de Bienestar), yo sí creo que nada más fue decisión del presidente" (P16_Est, comunicación personal, 01 de marzo de 2023).

Desde la opinión de una OSC, las políticas públicas de cuidado infantil ocupan un lugar poco relevante en la agenda pública siguiendo el discurso que manejó el ex presidente: "Sí, a nivel de las políticas federales el presidente es muy claro sobre cuál es su rol, cuál es el papel que tienen las familias y el lugar de los niños en la política pública" (P7_Osc, comunicación personal, 28 de septiembre de 2022).

Ahora bien, continuando con este grupo de actoras/es políticos y/o del sector público, también se identifica a otras instituciones gubernamentales que han sido fundamentales en el proceso de toma de decisiones y que han permitido, sino avanzar, al menos mantener en la agenda ciertos temas para la protección de los derechos de las infancias, entre ellas se destaca el papel del SIPINNA

Nacional y de los gobiernos estatales. Por ejemplo, una OSC comentó: “todos nos ponemos a trabajar en el tema que haya que tocar en este momento, actores muy importantes han sido los gobiernos estatales y sus sistemas de protección estatales” (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022).

Sobre el particular, la opinión de la representante federal también resalta el papel de las entidades federativas y sus Sistemas de protección:

> Esto que decíamos hace rato, los centros de atención infantil que puedan ser espacios de diálogo y de trabajo con las familias, donde se puedan fomentar las acciones de salud, de vacunación de registro de nacimiento, entonces, ya con ese simple hecho, los sistemas estatales de protección son fundamentales, pues para lograr esta coordinación entre sectores, sino, pues el tema de la fragmentación de los servicios va a seguir así, va a seguir su camino y salud va a seguir haciendo lo que tiene que hacer y educación va a seguir así por su lado, y no hay como este marco rector que ayude a coordinarse entre ellos. Entonces, en ese sentido, yo creo que ese es el plus de los sistemas de protección. (P12_Gob, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022)

En las opiniones recabadas hay coincidencia en considerar al SIPINNA como organismo rector de las políticas públicas de protección a la infancia, y a los organismos que lo integran:

> Si no tuviéramos actores en SIPINNA, creyentes y comprometidos de la importancia de la primera infancia, aunque hagamos mil políticas nosotros, pues no existirían. Entonces nosotros hacemos las propuestas, el saque, y en el Sistema Nacional que es un sistema, o sea, sí hay una Secretaría Ejecutiva, pero es un sistema donde participan todos los gobiernos estatales y todas las dependencias de la administración pública. (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Sin embargo, pese a lo antes referido, desde las OSC se hace referencia al debilitamiento y desmantelamiento del SIPINNA, a pesar de su importancia, decisión que también se imputa al Ejecutivo federal:

> Pues yo creo que el gobierno federal, desde los cambios que ha habido en el SIPINNA, que me parece que el SIPINNA a nivel federal era una instancia que miraba a la infancia en todas sus dimensiones, sus rangos etarios y que era un brazo importante justo para impulsar la implementación de esta política pública; pero, frente al debilitamiento progresivo también de la Secretaría Ejecutiva, pues eso se ha diluido, entonces me parece que en esta administración, el Ejecutivo federal pues es quien ha minado el campo para el ejercicio de los derechos de la primera infancia. (P2_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Según menciona un integrante de OSC, una de las señales del desmantelamiento del SIPINNA, tiene que ver con la falta de designación de una persona titular de la Secretaría Ejecutiva que desde el 2021 y hasta el 2024 no se ha realizado "entonces primero el golpe a SIPINNA pues es muy claro, le quitas la cabeza y es el día que no hay nadie nombrado" (P6_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022).

Sumado a lo anterior, otro representante de OSC refirió que es muy claro el desinterés del presidente con relación al trabajo que se realiza en el SIPINNA, mismo que ha expuesto directamente ante su propio gabinete:

> El presidente, eso fue el año 2019, yo fui a una reunión del gabinete de las que se hacen previas a las mañaneras y se presentó lo que pasaba en el Sistema Nacional de Protección, lo que había que hacer; se enojó mucho, dijo que todas esas eran políticas públicas y que a él no le importaban, literal esa fue su expresión. (P7_Osc, comunicación personal, 28 de septiembre de 2022)

En congruencia con lo anterior, la participante de otra OSC comentó que percibían que el entonces presidente había denostado el trabajo que realizan las OSC y el SIPINNA, situación que ponía de manifiesto el poco interés en el tema y que terminaría repercutiendo en el presupuesto público:

> El problema es cuando tienes un presidente que todo el tiempo está denostando el trabajo que hacen las organizaciones, lo que hace SIPINNA y entonces, pues eso tampoco ayuda. ¿Por qué? Pues porque no pudimos sacar un programa presupuestario específico de primera infancia. El presidente cree que no es necesario, o sea en la ENAPI lo teníamos, hicimos todo, o sea, las matrices de indicadores, las MIR, todo para que saliera el tema

> presupuestario y en hacienda nos dijeron pues no, porque aparte pues es algo que tiene que aprobar el presidente, entonces la respuesta pues no, porque el presidente cree que no. La prioridad, en ese momento, era Jóvenes construyendo el futuro, esos programas, las becas, o sea, esos son programas prioritarios para él. La primera infancia, la verdad es que no, entonces digamos la hemos mantenido porque nosotros hemos estado ahí empujando. (P5_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022).

Además de la injerencia del Ejecutivo federal en estas decisiones, se conocieron otras instituciones clave relacionadas con la provisión de derechos básicos a la primera infancia; educación, salud y desarrollo integral, como lo expone la representante del Gobierno Federal:

> Bueno, en términos digamos como otros actores, tienen que ser al menos en las cuatro principales, que dan como estos servicios que son salud, educación, bienestar y protección, o sea, las procuradurías de protección de niñas, niños y adolescentes, registro de nacimiento, o sea como estos cuatro grandes sectores me parece que sí son los estratégicos y son los fundamentales. (P12_Gob, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022)

Por su parte, una representante del OSC opinó que la Secretaría de Salud es el eje fundamental para la atención de la primera infancia, "en términos federales que bueno entiendo que quien es la entidad como responsable, o sea, pero entiendo que es en salud, pues es quienes tendrían que jalar ¿no?" (P2_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022). Desde otra OSC se identificaron a las siguientes instancias "digamos en la Comisión de primera infancia hay un montón de instancias y de funcionarios; Gobernación, Hacienda, el DIF, Educación, Salud y Bienestar" (P5_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022).

También se conocieron actores/as clave específicos en el sector público, por ejemplo, una representante de OSC señaló:

> Yo creo que Bucio, en su momento, también por supuesto, yo creo que desde la trayectoria CONAPRED y después SIPINNA e incluso antes, en el INDESOL, por todo el conocimiento que tenía en el trabajo en las organizaciones. Sí, creo que fue un actor clave para que hoy podamos estar hablando de primera infancia como lo hacemos. Pensaría que a nivel como de cargos públicos y políticos, en su momento, Alejandro Encinas era Senador

> cuando la Ley General se cocinaba, entonces hubo varias y varios senadores que estuvieron ahí, pero bueno, Encinas fue uno de los que más trabajó activamente para que esa ley viera la luz y hace sentido. Yo creo que en buena medida SIPINNA se ha mantenido donde está y no ha terminado subsumido, tiene que ver con ciertas resistencias internas, entre las cuales, no tengo duda, de que está alguien como el Subsecretario Encinas (…), la entonces Secretaria Olga Sánchez Cordero fue también aliada de este tema, quizá no lo suficiente para poder detener pues esa crisis política que sufrió el SIPINNA. (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

La representante de una OSC señaló que actoras/es clave con voluntad política han sido fundamentales para alcanzar objetivos en la materia:

> Digo, hoy no es porque el Gobierno anterior hubiera sido muy bueno, pero por lo menos en materia de primera infancia, la verdad es que nosotros trabajamos muy bien y puede ser porque teníamos funcionarios que en realidad estaban convencidos de la importancia del tema, no, entonces cuando estaba el gobierno de Peña Nieto, nosotros trabajamos muy bien con Ricardo Bucio, él era un ferviente creyente de la importancia de la primera infancia y de por qué deberíamos invertir en primera infancia. Entonces, la verdad es que trabajamos muy bien con él y fuimos de los impulsores de estas comisiones de primera infancia en el SIPINNA, primero a nivel federal, luego a nivel estatal y ahora a nivel municipal, pero digamos, había mucha disposición de Ricardo y de los funcionarios allegados a él. Hugo López Gatell también era o es muy creyente de la importancia de la primera infancia, pero trabajamos muy bien con él antes de la pandemia, o sea, cuando se vino lo del COVID. (P5_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

Como parte de las actoras específicas de igual manera se mencionó la participación del área encargada de la educación inicial en la SEP:

> En la SEP está Irma Luna, ella es la encargada de la Dirección de educación inicial. Bueno, desde desarrollo curricular, salió desde la Dirección de desarrollo curricular. Pero ella está enfocada en todo el tema de primera infancia, o sea, de hecho, ella tenía el programa 1031, que es el que estaba dedicado a la expansión de la educación inicial, que se lo quitaron del

> año pasado, entonces, ella sí está como súper comprometida con la primera infancia. (P5_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

Por otro lado, representantes de los organismos internacionales argumentaron que en la región se identifican ciertas instituciones de gobierno que son clave para impulsar la agenda de cuidados y atención a la primera infancia, "los ministerios de educación y salud son los que generalmente tienen los mayores recursos, entonces son donde se puede instaurar una capacidad mayor para este tipo de acciones" (P14_OI, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022).

Al respecto señalaron otras instancias clave:

> O sea, clave son los Ministerios de desarrollo social como rectores de política de desarrollo social y también clave son los institutos de mujer que están impulsando desde su óptica particular, digamos, liberación de tareas de trabajo no remunerado, yo creo que aquí lo importante es encontrar un punto en el cual ambas instituciones dialoguen para que impulsen la agenda en paralelo, porque es la óptica diferente, pero el objetivo, al final yo creo que es el mismo. (P14_OI, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Sin embargo, reconocieron que es necesario articular y transversalizar la perspectiva de género y de derechos de infancias:

> Los Ministerios de Desarrollo Social, las Secretarías de la mujer, pero también es importante que sea un tema transversal, que ellos como rectores, pero yo creo que la primera infancia y que el cuidado es uno de estos temas clave que deberían ser transversalizados en las políticas de gobierno porque involucran los ministerios de educación, los ministerios de salud y todo de derechos humanos también. Entonces, es, tal vez por esto, en algunas partes se complejiza tanto que uno no sabe de quién es la responsabilidad y al final no es la responsabilidad de nadie. (P15_OI, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

6.4.2. Actoras/es sociales/ sector social

Ahora bien, en este tema, como ya he mencionado, también se identifican a otras/os actores clave que desde otras posiciones están impactando en la política pública de cuidados y atención a la primera infancia, estos provienen del sector social.

A continuación, desde las OSC se reconoce que su participación ha sido clave para colocar el tema en la discusión pública y de gobierno, "de los que están como en la resistencia de la primera infancia, que tampoco son muchos, está un grupo pequeño que se consolidó en los ciclos anteriores, de organizaciones de sociedad civil cercanas y afines al SIPINNA" (P6_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022).

Existe una predominancia por parte de OSC en señalar que sus organizaciones son piezas clave para impulsar el tema de cuidado y atención infantil; al respecto otra cita refiere lo siguiente:

> Yo creo que quienes han estado colocando el tema en la agenda son las organizaciones de la sociedad civil, o sea en particular pienso en la alianza del Pacto por la primera infancia, REDIM también en sus posicionamientos, pero más como en el trabajo a nivel estatal y municipal, no sé cómo sea en otros estados o sea es de lo que yo veo en Chiapas. (P2_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

La representante de otra OSC señaló que gracias a la participación de OSC se han impulsado documentos normativos que son referentes en la materia:

> Tengo que decirte con mucho orgullo y mucha honestidad que la Estrategia Nacional y su mecanismo de implementación territorial ha sido promovido por la OSC, en realidad nosotros hemos tecleado documentos de política pública en nuestras computadoras o hemos pagado consultores para que desarrollen ciertos aspectos de la política pública, entonces en algún enfoque podría decirte que esas políticas públicas son de la OSC. (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

En añadidura, una OSC refirió como relevante la participación de las mismas OSC en la integración de la ENAPI, documento rector en la materia:

> Pues en realidad hicimos sinergia, o sea literal, tuvimos que contratar a una consultora para que nos ayudaran en la elaboración de la ENAPI, la hicimos, la revisamos, la volvimos a hacer, etcétera. Ya casi así lista se la entregamos al área a quien le correspondía publicarla porque era la reforma del Artículo tercero constitucional. Claro, le hizo unas adecuaciones, pero, o sea, digamos, el lápiz, lo hicimos nosotros, la estrategia la escribimos nosotros. Pero

> justo, o sea porque te digo, siempre hacemos eso, ahí como jugando, empujando, y no ha sido fácil, entonces con este Gobierno nos ha costado un poco más de trabajo. (P5_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

Particularmente las OSC se han identificado como las principales impulsoras de la ENAPI y la RIA, y reconocen que cuando existe voluntad política es posible avanzar con estos documentos normativos y acciones a favor de la primera infancia:

> En el Gobierno de Peña Nieto, la verdad es que logramos establecer una muy buena relación porque era importante y trabajamos muy bien con ellos y ah, gracias a eso logramos la publicación de la ENAPI, o sea, en realidad la ENAPI salió del *Pacto por la Primera Infancia*, de *Mexicanos Primero*, *Save the Children*, se logró hacer la estrategia, o sea, primero meter el tema, necesitamos una política de primera infancia, porque ahí tenemos el ejemplo de Chile Crece Contigo, tenemos el ejemplo de Colombia, o sea, vemos estos países que le han apostado a la primera infancia; además, está el Premio Nobel de Economía, ya nos dijo por qué es importante invertir. (P5_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

También se conoció que las OSC promovieron la defensa de la educación inicial, gracias a lo que se lograron importantes reformas constitucionales en la materia:

> Logramos que cuando se reformó el artículo tercero en 2019, ya con Obrador, pero porque estuvimos de verdad, casi todos metidos, al decir, necesitamos que educación inicial sea obligatoria. No sé si tú supiste cuando se presentó la primera parte del Plan Nacional de Desarrollo, que lo que presentó este gobierno de Obrador, educación inicial desapareció del mapa literal, sí, entonces nosotros hicimos comunicados, escribimos artículos, o sea, en los periódicos, de decir necesitamos educación inicial, o sea, no puede desaparecer, porque estuvimos ahí fuera fastidiando y fastidiando hasta que dijeron, bueno, sí, y Esteban Moctezuma, que en ese momento era Secretario y con el que teníamos contacto, y lo estuvimos fregando el tiempo, dijo, ya está bien como quieran, les voy a poner Educación inicial. (P5_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

Finalmente, las OSC aludieron que las actoras/es vinculados a las políticas de cuidado infantil, distintos al sector público y de gobierno provienen básicamente de las OSC, quienes de manera compleja han logrado posicionarse en el tiempo, sin embargo, son pocas las organizaciones que han podido establecerse y continuar con su trabajo de incidencia política.

6.4.3. Coaliciones

En lo que respecta a las coaliciones, entendidas como el grupo de actoras/es clave que comparten intereses y creencias respecto al núcleo de una política y por tanto coordinan su comportamiento en relación a ésta (Martinón, 2011), se cuestionó a las personas colaboradoras de la investigación, sobre su percepción en cuanto a la existencia de estos grupos que inciden en las políticas públicas de cuidado infantil. Sobre el particular, no se identificó alguna coalición predominante, sin embargo algunas personas compartieron la identificación de posibles grupos, por ejemplo, la representante del poder legislativo señaló que el partido en el poder actúa en coalición siguiendo el discurso y prioridades que mandata el Ejecutivo federal.

Señaló también que las propuestas en materia de cuidados no se han aprobado y esto obedece justamente a que la mayoría en el Congreso se ajusta a los programas que son prioritarios para la administración federal, aunado a que no se reconoce un movimiento fuerte por parte de las mujeres para exigir un replanteamiento en la organización social de los cuidados ni en el retorno de los espacios de cuidado infantil:

> Con respecto al cuidado, ¿te acuerdas? que el Diputado lanzo una reforma constitucional que llegó al Senado, de derecho al cuidado, derecho de quienes cuidan, derecho del tiempo propio, bueno eso está en la Comisión de puntos constitucionales y también es algo que pues que no va a salir, necesitaría haber un movimiento y tampoco es que las mujeres en México todavía nos estemos movilizando masivamente a favor de una política, o sea si la ven, sí, cuando la ven, la agarran, la prenden, dicen sí yo necesito esto para seguir avanzando, pero bueno no hay una presión social en ese sentido y aparte en la Ley General para un sistema nacional de cuidados que lo presentamos diversas legisladoras en el Senado, pues también, o sea está sin posibilidades de construir mayorías. (P21_Sen, comunicación personal, 02 de marzo de 2023)

Sobre esto, un representante de OSC indicó que sin distingo del grupo o partido al que pertenecen las/os legisladores, se crean coaliciones que apoyan ideas machistas y tradicionales, lo que no ha permitido entrar con una agenda de derechos, sino en privilegios:

> Las respuestas de bloque han sido de grupos más elaborados en su discursos pero no tan lejanos en el fondo al planteamiento machista, ajá, entonces panistas y priistas enemigos de los actuales en el poder, no son, en muchos sentidos, menos machistas, no, tal vez son menos burdos, pero no son menos machistas, entonces las contraposiciones también están planteadas en esquemas de ese tipo y entonces se llega como un atorón en donde los grupos que tienen, que quieren impulsar una agenda de derechos, rehúyen reunirse porque temen ser calificados de conservadores, al estar como en esa posición, o sea, no se ha creado una oposición fundada en derechos, sino fundada en privilegios, privilegios previos. (P6_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

Una de las investigadoras entrevistadas comentó que finalmente las coaliciones en las Cámaras no han refrendado su apoyo a la agenda de infancia a través del presupuesto público, a pesar del debate y la evidencia presentada:

> Cuando fue la semana de primera infancia en la Cámara de Diputados estuvieron todos los Diputados, estuvieron todos, todos se tomaron la foto, todos dieron el discurso de que iban a velar por las infancias, etc., etc. ¿Y qué pasó? O sea, finalmente hubo más presupuesto para el programa de bienestar de adultos mayores y para las infancias no hubo nada extra. (P9_Inv, comunicación personal, 23 de febrero de 2023)

Por otro lado, una representante de OSC indicó que las propias organizaciones sociales y/o colectivas podrían estar actuando en coalición para incidir en políticas públicas, por ejemplo, la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM):

> Yo creo que como coaliciones también tendríamos que hablar de REDIM, es una red de organizaciones y ahí también es muy importante que se sepa que hubo *pull* de organizaciones a través de REDIM, que estuvieron muy insistentes en conseguir la promulgación de la Ley General; fue el primer paso a toda esta revolución, no solamente REDIM y sus organizaciones, en general las organizaciones de infancia. (P3_Osc,

comunicación personal, 27 de julio de 2022)

En este sentido, a pesar de que las/os actores clave se identifican más como entes individuales e institucionales, también se identificaron ciertos grupos y/o coaliciones que impulsan políticas de cuidado basadas en valores y objetivos comunes. En el caso de las coaliciones partidistas, éstas se enfocan en la agenda que promueve el partido oficialista, mientras que las coaliciones que surgen de OSC, se orientan a incidir en una agenda de derechos y perspectiva de género.

6.4.4. Otros sectores clave

Finalmente, con relación a las actoras/es clave que pertenecen a otros sectores y que fueron identificados por las personas colaboradoras, se encontró que sí se reconoce la participación de algunos movimientos ciudadanos, sociales y el trabajo de organismos internacionales en el proceso decisorio de política pública de cuidados, que, en mayor o menor medida, buscan incidir en política pública.

La representante del gobierno federal entrevistada señaló que uno de los movimientos más importantes es el movimiento feminista en México: “creo que sí ha sido en parte por exigibilidad de la ciudadanía y por exigibilidad pues de toda esta parte también del feminismo en México”, y además refirió que existen actores estratégicos relacionados con la atención de la primera infancia a nivel de las comunidades:

> Bueno pues creo que hay muchísimos actores estratégicos en esto, que son justamente como todos los que dan los servicios dirigidos a primera infancia, pero empezando, creo yo, y son bien importantes, todos los promotores comunitarios, toda la gente que trabaja en las comunidades con la familia; híjole esos son actores súper estratégicos que hay que fortalecer, se tienen que fortalecer las figuras comunitarias, o sea, de verdad ellos sí generan un gran, gran cambio. (P12_Gob, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022)

Por su parte, representantes de organismos internacionales señalaron la relevancia que tienen sus propios organismos en el sentido de impulsar una agenda a nivel internacional en coordinación con instituciones no gubernamentales:

> Hay también muchas instituciones que han impulsado esto de sus mandatos internacionales, desde UNICEF, nosotros la CEPAL, Naciones Unidas, pero también hay otras organizaciones no gubernamentales que han estado muy comprometidas con poner esto en la esfera pública, y elevar este a un tema de atención de política pública. Entonces todo eso ha impulsado a que eso se eleve a una escala de mayor de importancia gubernamental. (P14_OI, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Además de lo anterior, la participación y el discurso de actoras/es clave en la esfera internacional ha permitido colocar el tema en la región, por ejemplo, se mencionó que cuando empezó la pandemia, el mensaje del Secretario General de Naciones Unidas versó sobre la prioridad de "enfocar las transferencias a las familias con niños y niñas, destinado a ellos (las/os niños)", y este argumento se reverbera de manera bastante fuerte en la región (P15_OI, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022).

Desde las OSC también se asume que los organismos internacionales han jugado un rol determinante en el proceso decisorio. Al respecto, la representante de una organización señaló lo siguiente: "creo que a nivel de personas, personajes, pues sí, yo creo que en esos tiempos fue clave la titular de UNICEF, en ese momento era Isabel Crowley que ahora tenemos como presidenta del Consejo Directivo en REDIM" (P3_Osc, comunicación personal, 27 de julio de 2022).

Por otro lado, la representante de una OSC mencionó de manera particular a actoras clave representantes de partidos políticos que participaron activamente en la discusión de los cuidados, sin embargo, en la mayor parte de los partidos políticos el tema termina por ser poco redituable:

> A ver, a lo mejor las/os Senadores que estuvieron en ese momento para la promulgación de la Ley, estoy pensando en Martha Tagle; también fue muy activa Malú Micher. Por la parte que toca de los cuidados no deben asociarse únicamente a las mujeres. Pero no creo que estén los Partidos, más bien es un tema que se convierte en irredituable, en determinados momentos. (P3_Osc, comunicación personal, 27 de julio de 2022)

En lo que respecta al sector privado, más bien se observa su ausencia en el proceso decisorio de política pública. El investigador entrevistado indicó que se requiere una mayor intervención de este sector:

> Se necesita alguien del sector privado que tome la bandera y no debe solamente ser del sector formal, debe ser para la gente en el sector no informal, en el tiempo se ve que hay gente dedicada que empuja desde adentro. La solución de todo era como en Chile, cuando una pediatra se volvió presidenta. (P8_Inv, comunicación personal, 7 de septiembre de 2022)

Para concluir con este tema de actoras/es clave, cabe señalar que, si bien las mamás participantes no fueron directamente cuestionadas sobre su percepción de las/os actores clave, si se logró identificar que mayormente reconocen al gobierno como la instancia encargada de generar servicios públicos de cuidados. Sin embargo, en sus relatos no se distingue que se auto perciban como actoras protagonistas, o que asuman una posición relevante para impulsar cambios o estrategias de gobierno.

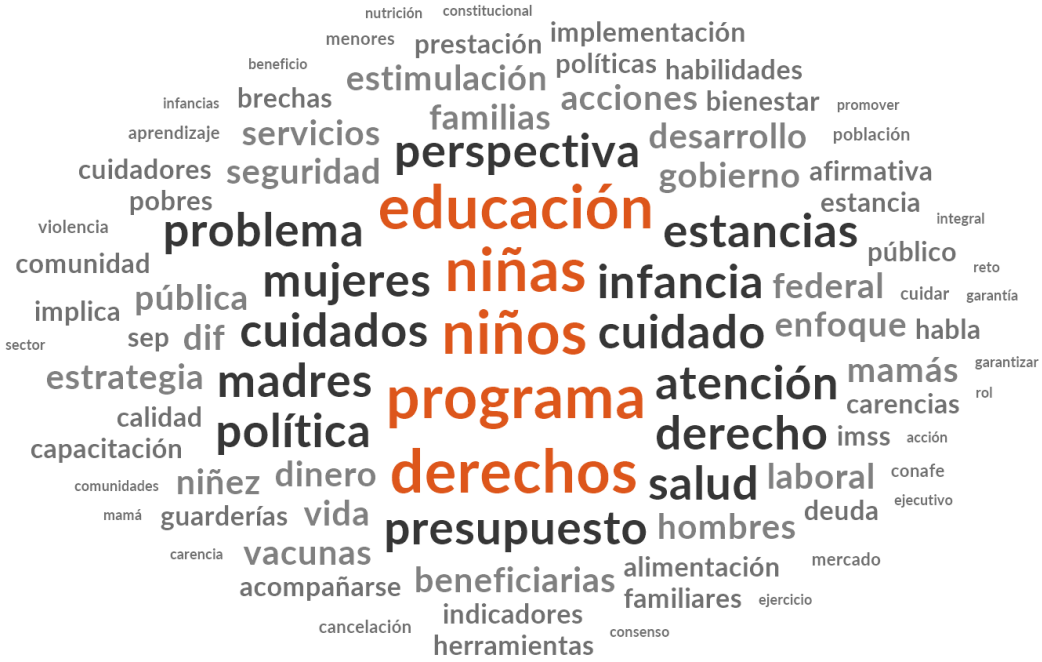
Finalmente, la participación de actoras/es clave definidos a partir del mapeo me permitió identificar a otras personas, instituciones y grupos que participan en el proceso decisorio y los paradigmas cognitivos que rigen su comportamiento. Por ello, se asume que sí hay OSC, personajes políticos, funcionarias/os públicos, organismos internacionales que actúan como actoras/es clave en la definición del problema público de cuidados, alternativas de solución y proceso de formación de la agenda pública y de gobierno.

6.5. El enfoque de derechos en los programas de cuidado infantil

En este tema me abocaré a conocer la percepción que se tiene sobre el ejercicio efectivo de derechos a la primera infancia, a partir de la implementación de políticas de educación inicial e intervenciones públicas de cuidado infantil. A continuación la imagen 5 muestras las palabras mayormente relacionadas con este tema de análisis.

Imagen 5

Nube de frecuencia de palabras en el análisis del enfoque de derechos



Elaboración propia a partir del análisis de datos del trabajo de campo

Se preguntó a las personas entrevistadas si desde su mirada se garantizan derechos en los programas de cuidado infantil o en las decisiones y qué cambios de estrategia se han dado en la política pública de cuidados. Sobre esto, una de las representantes de OSC respondió que simplemente no hay un enfoque de derechos en esta política actual de cuidados infantiles:

> No, no, no, simplemente con el discurso de cambiar, de no entender por qué hay un DIF y por qué hay un SIPINNA, y querer pasar el SIPINNA que está en la Secretaría de Gobernación con un enfoque totalmente de promoción y protección de derechos, quererlo pasar al DIF, donde absolutamente hasta su ley es de asistencia social, es no entender el enfoque de derechos de las niñas y los niños. (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Otra representante de una OSC coincide con el argumento antes señalado, respecto a que la desarticulación del SIPINNA y su retorno al Sistema DIF refuerza un enfoque asistencialista, además de que identifica que todos los ámbitos de gobierno carecen de un enfoque de derechos en su actuar institucional:

> Yo creo que más bien se está perdiendo el enfoque de derechos, estamos regresando a un enfoque tutelar, digo lo estamos viendo también con el regreso del SIPINNA al DIF, bueno ha sido como la institución de asistencia por excelencia, entonces eso pues da señales muy claras de cuál es la mirada y el enfoque en materia de niñez ¿no? y este programa no es la excepción (…). La actuación de esta administración municipal bueno y a todos los niveles, está desde un enfoque tutelar y la parte de los derechos está muy fragmentada; no se mira todo, no se miran las necesidades que requieren los diferentes grupos poblacionales que están en los rangos de edad cuando hablamos de niñas, niños. (P2_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

La representante del gobierno federal por su parte reconoció que el enfoque de derechos representa un gran reto a alcanzar a nivel social e institucional:

> Todavía tenemos un gran reto que es avanzar hacia el cambio cultural, que es las niñas y los niños no solo necesitan cuidado, sino que son sujetos de derechos y son aprendices competentes y sujetos activos para el cambio; ellos participan, tenemos que colocarlos en el centro y no solo de las políticas públicas, sino también de las acciones que se lleven a cabo en el trabajo que hagamos con familias y con la comunidad. (P12_Gob, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022)

Por su parte, representantes de OSC señalan que alcanzar el enfoque de derechos implica el desafío de incluir la participación de niñas y niños como personas titulares de los mismos:

> El gran desafío que tenemos con la primera infancia, para todas y todos, es cómo les escuchamos en términos de sus propios intereses, necesidades y por supuesto que sería deseable escucharles incluso antes de que hablen el idioma español y el acento mexicano. Pero creo que tenemos ahí un tema importante y vinculado con ello es cómo le damos validez a su voz. (P4_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

Se añade que el enfoque de derechos tiene que ver con indicadores de derechos en la evaluación de la política pública, lo que no se observa en la realidad, por tanto, no podemos hablar de una política pública que incluya la perspectiva de derechos de la infancia:

> El desafío que tenemos para el análisis de política pública es de qué indicadores estamos hablando, si son indicadores pensados en el mundo adulto o indicadores de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes. Por sentido común y, por supuesto, desde mi rol de activista, el Artículo 1º. Constitucional que establece los derechos humanos como base de nuestro Estado, pero además al principio pro-persona, pero el 4to. Constitucional que define el interés superior de la niñez en todas las acciones del Estado, me lleva a decir no solo por sentido común y ético, sino desde lo legal, los indicadores de política pública tendrían que ser desde la niñez, tendrían, pero no lo son. (P4_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

Para las personas representantes de organismos internacionales, el enfoque de derechos tiene una connotación particular con relación a la participación del Estado como principal garante de los cuidados:

> Si pensamos en este enfoque de Derechos tenemos que pensar en el rol del Estado. Y el Estado debería de ser el principal responsable de los cuidados de los niños y de las niñas y también de todos los que necesiten algún tipo de cuidado. Y ahí también estamos hablando de personas mayores y cualquier otro individuo que necesite el cuidado, pero también esto tiene que ver con ofrecer a las familias y a las comunidades las herramientas para que se puedan ofrecer a ellos, cuidados (…) Si al momento no necesitan de una institución donde el niño, la niña va a tener acceso a cuidados como una sala cuna, un jardín, que las familias y las comunidades tengan herramientas para ofrecer este tipo de desarrollo. Pero sí o sí el Estado como el principal responsable por los cuidados. (P14_OI, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Sobre esto, la investigadora entrevistada añadió:

> El Estado tiene que tomar su responsabilidad como garante de los derechos, del derecho de cuidar, de ser cuidado, las familias tienen que llegar a estos acuerdos donde los hijos son de dos, no necesariamente es unilateral. Por otro lado, las empresas tienen que darle el valor a lo que es el trabajo de cuidados que es indispensable para que exista productividad al

> interior, entonces creo que es un problema complejo. (P9_Inv, comunicación personal, 23 de febrero de 2023)

Por otro lado, una representante de OSC señaló que la garantía de derechos y el enfoque de derechos en los programas públicos de cuidados infantiles en México, depende del esquema de seguridad social que tengan las familias. Por ejemplo, si las personas que trabajan tienen acceso a centros de cuidado infantil (por contar con un esquema de seguridad social), pues ahí se garantizan muchos de los derechos de niñas y niños "porque ahí comen, ahí les vigilan la salud, desde luego también con los modelos pedagógicos de educación inicial y de estimulación que los van ayudando al buen desarrollo" (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022). Contrariamente, si no existe el beneficio social de los centros de cuidado, niñas y niñas podrían no ejercer efectivamente o en igualdad de circunstancias, estos mismos derechos.

Añadió que garantizar el enfoque de derechos en la primera infancia es más relevante para asegurar mejores oportunidades a las personas en su vida adulta:

> Especialmente este periodo de la vida es en el que tienes que garantizar una alimentación adecuada porque si no le estas coartando el derecho a la salud por el resto de su vida por haber tenido desnutrición en la primera infancia; deben tener acceso a estímulos adecuados afectivos en los primeros años de vida, porque si no le vas a coartar el derecho a la educación, al aprendizaje el resto de su vida, aunque vaya después a escuelas muy bonitas con maestros súper preparados, sino alcanzó a desarrollar su capacidad cognitiva en los primeros años de vida le estas coartando su derecho al aprendizaje el resto de la vida. (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Desde la perspectiva de las OSC, la modalidad del PABNNHMT de transferencias económicas directas no está mejorando las condiciones de las personas que viven en situación de pobreza y mucho menos se están garantizando derechos imprescindibles. Sobre esto mencionó que la primera infancia es la población en mayor condición de vulnerabilidad, pobreza y sin acceso a derechos básicos:

> Entonces los pobres entre los pobres son los niños, y los más pobres son los niños en primera infancia, y tú puedes ver además del incremento global de la pobreza en primera infancia, también puedes ver carencia por carencia, entonces la reina en las carencias es la primera infancia; entonces, si la pretensión era aliviar la pobreza de la primera infancia con estas transferencia, pues está todo mal, o sea ni siquiera la intención en las palabras de ellos ha funcionado, y además pues no tienen acceso a educación, alimentación, a seguridad social, a nada. (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Se asume que niñas y niños son los más afectados con el cambio de estrategia en la política de cuidado infantil, "porque no reciben nada, ni el servicio ni el dinero" (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022), además de que no todas las familias están capacitadas y no existen estrategias y/o herramientas parentales que sustituyan la atención que se brindaba en las estancias infantiles:

> Pero si te fijas solamente supervisión de las niñas y los niños, quién habilita a las familias o a los papás para el cuidado, quién los habilita para la nutrición, quién los habilita para las oportunidades de aprendizaje temprano que deben tener sus hijas e hijos, ¿quién? Porque antes esos cuidados los recibían de parte de una persona calificada, certificada en su estancia infantil que era de la misma comunidad, pero recibía formación. Ahora nadie, nadie forma y habilita a los papás y mamás, digo nunca se ha hecho eso de habilitar a los papás y a las mamás pero pues estaban las estancias, ahorita pues ya no, entonces, quién te va a enseñar a hacerlo bien, con qué recursos lo vas a hacer bien. (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Hay también quien sostiene que los cambios en la política de cuidados infantiles más allá de no garantizar el enfoque de derechos, han representado una regresión en su ejercicio efectivo:

> Aunque yo pensé que cuando recién inició la actual administración (2018-2024) y hubieron estas determinaciones para eliminar las estancias infantiles y esta noción de que hay que volver a que los abuelos cuiden a los nietos, una regresión también en términos de derechos, la verdad, más allá de la opinión de cada quien, implica una regresión en el ejercicio de derechos. (P3_Osc, comunicación personal, 27 de julio de 2022)

Un representante de la academia por su parte señaló que hay toda una base jurídica que confirma la regresividad de derechos que surgió a partir de la cancelación del PEI, por ejemplo, las tesis de la Suprema Corte de Justicia que hablan sobre vulneración al principio de progresividad, argumento que también se menciona en la Recomendación emitida por la CNDH (P11_Inv, comunicación personal, 17 de marzo, 2023).

Así mismo, entre las opiniones se resaltó el hecho de que la eliminación de espacios de cuidado tuvo que haber considerado incluir otras acciones enfocadas a garantizar derechos a la primera infancia, y no dejar sin la posibilidad de alcanzar un desarrollo integral a muchas niñas y niños en situación de pobreza:

> Yo creo que de alguna manera tendría que acompañarse de otros bienes y servicios pero a esta administración no le gusta ofrecer bienes y servicios, entonces bueno, pensando en tres años, si le vas a dar una transferencia a los papás y a las mamás para que ellos estén a cargo de sus niñas y sus niños, tendrías que acompañarlo justo, de algún modelo, un cuadernillo de habilitación para ellos, nutricional, de estimulación, de prácticas de crianza positiva, de erradicar las formas de violencia; o sea, regresaste a los niños a la casa, entonces en la casa deben recibir todo eso, entonces más que de dinero de presupuesto, debería de acompañarse de otras acciones que garanticen los derechos de las niñas y los niños que perdieron con la desaparición de su estancia infantil. (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Ahora bien, para hablar de un enfoque de derechos, tendría que hablarse de una suficiente y adecuada cobertura de servicios; sobre esto, la representante del gobierno federal comentó que ampliar la cobertura de servicios de atención y cuidado a la primera infancia es otro gran reto del gobierno:

> Sí hay como mucha demanda, hay mucha necesidad por parte de la población en general, porque ciertamente en México las coberturas de atención son muy bajas. O sea, en México de niñas y niños de cero a 3 años no llegan ni siquiera al 12% que están recibiendo algún tipo de beneficio de educación inicial. Y no estoy hablando, te digo, de modalidad escolarizada, es decir, centros de atención infantil, sino de las otras también, incluyendo Conafe, incluyendo todo lo que hace Conafe, que además tiene una cobertura muy grande y es un programa muy enfocado en zonas de alta o muy alta marginación. Entonces, el otro

> 80 y tantos por ciento de niños y niñas, en el mejor de los casos, están siendo única y exclusivamente cuidados en sus casas, con las herramientas que medianamente los papás o las mamás tengan. (P12_Gob, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022).

La representante del gobierno reconoce que durante la pandemia se dejaron de prestar servicios básicos para la población infantil, un tanto porque las propias familias no acudían a las instancias públicas a efecto de vacunar y/o registrar a niñas y niños:

> Pues las familias no querían llevar a sus hijos a vacunar. Luego también el tema del registro de nacimiento decayó muchísimo porque pues sí, efectivamente, las familias no querían salir a registrar a sus niños/as y este derecho también es importantísimo que además es un derecho llave, este te permite acceder también a otros derechos. (P12_Gob, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022).

Sin embargo, desde el gobierno federal se compartió que las instancias a cargo se mantienen trabajando para garantizar el derecho a la salud, alimentación y seguridad social para la primera infancia:

> Las instituciones siguen en realidad priorizando sus temas dirigidos a la atención a la primera infancia. Bueno, por ejemplo, el Sistema Nacional DIF ha estado como muy fuertemente también trabajando y tratando de articular estas estrategias de alimentación durante los primeros 1000 días, entonces, si me preguntas yo podría destacar sí, la PNEI, este tema de la estrategia de alimentación, y pues Salud ha seguido sus acciones, y bueno también esta parte de los programas de transferencias monetarias, de Bienestar. (P12_Gob, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022).

Pese a lo anterior, la opinión de una representante de OSC alude a que, en la administración federal en 2018, muchos de los servicios y derechos a las infancias fueron cortados presupuestalmente y han perjudicado a la población infantil:

> O sea, ahí estamos con la idea de un registro universal, con una planeación muy cuidada, muy completa, todos los actores en general de acuerdo y pues nada, de arriba lo desenchufaron. Entonces el tema de las vacunas, estamos en un problemón único, estamos

> en un problema que hace 25 años no teníamos, y con nutrición pasó una cosa muy dedicada, el DIF y el sector salud, pero fundamentalmente el DIF distribuía como el 78% de un complemento que se desarrolló en México de micronutrientes, que es un paquetito a lo mejor lo conoces, justo para poblaciones que podían estar en situaciones de vulneración muy fuertes (…) entonces, los sobrecitos de micronutrientes pues eran una mitigación, pero era muy buena, también de tajo se cortó, una locura ¿no? porque se hacían así mil y tantos millones de dosis al año, las perdimos. Entonces ha venido como ganando tracción el tema de lactancia materna y voy a decir una cosa muy fea, porque también es compatible con esa visión de la mujer abnegada. (P6_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2024)

Sobre el particular, algunas mamás entrevistadas confirmaron que el acceso a ciertos servicios, como el de vacunación, es cada vez más limitado, lo que sin duda no permite a niñas/os que gocen del ejercicio efectivo de sus derechos, al respecto señalaron:

> No hay vacunas, con mi primera hija fue cuando comenzó el tema de la 4T, cuando ella nació fue cuando entró este señor aquí a la presidencia y fue cuando no había vacunas de recién nacido y tenías que estar peregrinando por todos los hospitales, por todos los centros de salud, a ver dónde te la podían vacunar, porque las vacunas tienen un tiempo para que se las puedan poner y si tú vas a un hospital particular, pues obviamente es una vacuna de 5 mil o 7 mil pesos, que obviamente no tienes. (P22_mamá, comunicación personal, 14 de abril de 2023)

Otra de las mamás entrevistadas añadió lo siguiente:

> A mi hermana le tocó que la mandaron de un centro de salud a uno del IMSS, y no bueno, nos hicieron esperar allí y casi nos decían: ¿por qué la mandaron aquí si usted no es derechohabiente? Si, fue una travesía para poder conseguir las vacunas. (P24_mamá, comunicación personal, 14 de abril de 2023)

Sobre la dificultad para adquirir vacunas, otra de las mamás compartió lo siguiente:

> Y las vacunas son contadas, o sea, aquí a Primeros pasos (Estancia infantil) vienen y nos dan como la primicia y nos dicen : vamos a venir y les vamos a dar prioridad porque

> sabemos que hay muchos niños porque en verdad lo necesitan, pero hay temporadas en las que uno va, por ejemplo ahora de la influenza no había vacunas en ningún lado, y tú obviamente te preocupas por tus hijos y los quieres tener bien, seguros y que no les falte nada en temas de salud, tú haces todo lo que puedes con lo que tienes, pero lo que nos dan es poco. (P22_mamá, comunicación personal, 14 de abril de 2023)

Por otro lado, un hallazgo muy relevante que se conoció en materia de acciones que garantizan el cuidado y otros derechos a la primera infancia, tiene que ver con el impulso de los gobiernos locales y municipales, que se identifican como áreas de oportunidad ante la insuficiencia de acciones del gobierno federal. Esta perspectiva es planteada principalmente desde las OSC:

> Ante el avance que se tuvo muy importante con la Ley General de Derechos y con el proceso para modificar una política nacional, lo que se ha ido haciendo es que se ha avanzado positivamente en la inclusión de la niñez y adolescencia en las políticas públicas locales, hay bastante más que hace 6 años, eso sin duda, pero se ha ido fragmentando la política nacional, ahora prácticamente depende de lo que la política local haya ido avanzando en su atención a la primera infancia y la implementación del programa de primera infancia; está totalmente de arbitrio digamos de las decisiones estatales. (P7_Osc, comunicación personal, 28 de septiembre de 2022)

Otro integrante de una OSC añadió que la voluntad en los Gobiernos locales puede ser un factor determinante para avanzar en una agenda de derechos a favor de la primera infancia:

> Un caso que puede ser interesante para tu estudio y para nuestra reflexión, es Sinaloa. Sinaloa es muy interesante porque invitaron como Secretario de educación a quien era Director General (de la organización Mexicanos Primero capítulo Sinaloa). Entonces llega a Sinaloa como Secretario de Educación con la confianza y el dinero del gobernador y dice qué es lo que hay que hacer en educación; primera infancia; jamás en Sinaloa habían hecho nada, ni de primera infancia y menos educación, o sea, primera infancia era como del DIF ¿no?, entonces arma un programa muy ambicioso, en general podemos decir bien armado, dura 3 años y lo desmontan en cuanto llega la administración de Morena. Entonces ya

> ahorita prácticamente no queda nada de eso. (P6_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022)

Se conoció sobre otros casos de gobiernos locales que están apostando por impulsar el enfoque de derechos a favor de este grupo de población:

> En otros lugares que es más orgánico el vínculo, como Jalisco, como Nuevo León se van haciendo cosas interesantes y ya, algunos lugares como Guanajuato o Coahuila tienen prácticas muy sólidas, muy interesantes y ya consolidadas que siguen funcionando bastante bien. Pero son excepciones, son excepción en el contexto. Estados muy problemáticos como Tabasco o Chiapas tienen, sin embargo, interesantes desarrollos en primera infancia, ambos son gobiernos de Morena, o sea, no es un tema de partido, es un tema de personas. (P6_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022

Sobre la participación de los gobiernos locales, la representante de la academia también señaló que esas instancias representan una oportunidad para seguir avanzando a favor de los derechos de niñas y niños:

> Lo que sí te tengo que decir, es que a mí me ha parecido muy interesante lo que se está haciendo a nivel local. O sea, finalmente, así como ya te platicaba que estaban poniendo para la alcaldía, estancias, cosas similares se están haciendo en Nuevo León, cosas similares se están haciendo en Guanajuato, hay como pequeñas acciones a nivel local que si están empujando por un programa de primera infancia, más aún en el presupuesto 2022 de Nuevo León, pues su anexo transversal no incluía a la primera infancia, en el presupuesto 2023 ya hay un programa de primera infancia, tal cual, y pues eso es con recursos propios del Estado, más aún, en el municipio de San Pedro Garza García, que es el municipio más rico, yo creo que tú ya conoces la experiencia, pero tienen un centro de cuidado infantil (…). Entonces creo que está muy bien, son avances, pero tendríamos que pensar en cómo eso puede exacerbar o puede profundizar las desigualdades existentes. (P9_Inv, comunicación personal, 23 de febrero de 2023)

Para finalizar se alude que la presupuestación está sustentada en programas prioritarios de la administración federal, lo que no da lugar a otros programas para garantizar derechos a las infancias; así lo mencionó la investigadora entrevistada:

> Finalmente el presupuesto es un pastel, no pues es que ya tenemos una parte importante que se va para pensiones y que no puedo dejar de pagar, tengo que pagar la deuda también y entonces se queda otro espacio, también tengo que darle su presupuesto a los estados y los municipios porque les corresponde por ley, si le quitas todo eso, pues te va a quedar menos de una quinta parte del presupuesto para todo lo demás, es decir, para educación, para la salud, a nivel federal, y todos los programas que queremos hacer. Entonces ese espacio cada vez se ha ido haciendo más pequeño. Y tan es así que en la presente administración solo hay dinero extra para los programas emblemáticos y nada más, se dejan de lado otras prioridades que sí lo habían sido anteriormente. Dicho lo anterior, o sea, el tema de cuidados no ha sido una bandera de esta administración federal, y, por lo tanto, pues cada vez iba a haber menos presupuesto. (P9_Inv, comunicación personal, 23 de febrero de 2023)

Por todo lo expuesto anteriormente se deduce que no hemos logrado transitar a un paradigma de derechos humanos de la niñez. Si bien los documentos que integran los programas públicos objetos de estudio, consideran el enfoque de derechos, esto podría resultar contrapuesto cuando se contrasta con el presupuesto y la oferta pública destinada justamente a garantizar dichos derechos, o cuando se contrasta con los altos índices de carencias sociales y pobreza que aquejan mayormente a la población en primera infancia.

6.6. Perspectiva de género en la política pública de cuidados infantiles

Para concluir la discusión y análisis de resultados del trabajo de campo, con este último tema pretendo identificar en qué medida el género es parte del problema público vinculado a los cuidados infantiles, o saber si efectivamente es parte del problema, así mismo, busco conocer de qué forma los programas de cuidado infantil están planteando soluciones con perspectiva de género.

Por lo anterior, a las personas colaboradoras se les preguntó sobre su percepción en cuanto a la incorporación de la perspectiva de género en los programas de cuidado infantil. Al respecto una integrante de OSC mencionó que dichos programas han ido evolucionando; señaló que

anteriormente, con el PEI, el objetivo se orientaba más a resolver el problema de las madres trabajadoras, ya que la perspectiva de derechos a las infancias se fue construyendo con el tiempo:

> Ese programa de estancias infantiles tampoco nació en beneficio de las niñas y los niños, nació en benefició de las madres trabajadoras, entonces no tenía perspectiva de derechos de las niñas y niños, se fue construyendo con el tiempo, los protocolos, la supervisión, la capacitación, la certificación, pero originalmente era solamente con perspectiva de inserción laboral (de las mujeres). (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

En este mismo tenor, la representante del Gobierno local señaló que, en su momento, el PEI significó importantes avances y beneficios para las mujeres y madres trabajadoras, denotando que la perspectiva de género estaba presente en los programas de cuidado infantil:

> El impacto es que las madres, está súper documentado que tuvieron un beneficio, aumentó el 18% la probabilidad de empleo de las madres, aumentó de 6 horas en el promedio de horas de trabajo a la semana de quienes se encontraban empleadas, el 8% del incremento en la permanencia en su trabajo, 76% de las beneficiarias que antes de incorporarse al programa se dedicaban al hogar, al momento de la evaluación realizaban alguna actividad que les generaba ingreso, el 93% consideraron que su situación económica mejoró. (P13_Gob, comunicación personal, 15 de febrero de 2023)

Por el contrario, con la cancelación del PEI, las mujeres sufrieron grandes afectaciones en su derecho al acceso igualitario al trabajo formal/informal:

> La cancelación pues evidentemente fue una medida absolutamente arbitraria e injustificada y completamente fuera de lugar porque no se le dio a la mujer otra opción y en efecto muchas de ellas y esto es algo que te voy a compartir, pues tuvieron que dejar el programa, tuvieron que dejar de trabajar. (P13_Gob, comunicación personal, 15 de febrero de 2023)

La representante del gobierno local además añadió que:

> El desempleo entre las madres beneficiarias del programa se incrementó a partir de su cancelación a finales del 2018 y continuó incrementándose a partir del comienzo de la

> pandemia. Así mismo se observa una disminución en el trabajo asalariado y un aumento en el trabajo por cuenta propia y en el trabajo en el hogar. (P13_Gob, comunicación personal, 15 de febrero de 2023)

Todo lo referido anteriormente da cuenta sobre el cambio de perspectiva que acompañó la nueva definición del problema público vinculado al cuidado infantil. Con la creación del PABNNHMT la perspectiva de género parece desaparecer, para, en su lugar, incorporar una perspectiva de derechos a la infancia y juventudes, sin embargo, las transferencias económicas, por sí mismas no sustituyen las alternativas de contar con espacios seguros o infraestructura de cuidado infantil, lo que termina por perjudicar tanto el ejercicio de derechos de las mujeres, madres trabajadoras y de la primera infancia que no cuenta con esquemas de seguridad social.

Sobre el particular la representante del gobierno aseveró lo siguiente:

> La gran mayoría de las madres ex beneficiarias del programa considera que se debe reinsertar el programa (PEI), mientras que, más de 75% culpa al gobierno actual por su cancelación y considera que las decisiones del gobierno federal afectan negativamente a mujeres, niñas y niños" (P13_Gob, comunicación personal, 15 de febrero de 2023).

Por su parte, otro integrante de OSC coincide en que no se observa la inclusión de un enfoque de género en las acciones destinadas al cuidado de la primera infancia, más bien solo se habla del cumplimiento a cuotas de género en ciertas áreas: "el enfoque de género no está presente para nada, hay una concesión a grupos internos que implica cuotas a mujeres en posiciones visibles, que implica algún reconocimiento en nichos especiales, y también eso muy cambiante" (P6_Osc, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022).

En lo que respecta a la representante del gobierno federal, comentó que es necesario reconocer que las mujeres poseen desventajas en cuanto al desarrollo profesional una vez que se embarazan, lo que podría significar que no existe suficiente oferta pública para garantizar a las mujeres un acceso igualitario al mercado laboral y profesional:

> La evidencia que hay sobre el tema de los techos de cristal y de que las mujeres una vez que se embarazan, y, después de ello, difícilmente vuelven a alcanzar esta curva y vuelven

> a emparejarse en términos profesionales con los hombres. (P12_Gob, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022)

Uno de los hallazgos en este tema tiene que ver con la opinión de las OSC, sobre que la perspectiva de género y la incorporación de los cuidados en la política pública ya no se incluye en los programas de cuidado infantil, quizás una alternativa para su inclusión estaría en el Sistema Nacional de Cuidados:

> El Sistema Nacional de Cuidados, que es, tengo entendido porque yo no me he metido en ese tema, es un asunto más bien con perspectiva de género, y digamos que hay como un consenso político en la propia administración pública para promover el Sistema Nacional de Cuidados. (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Sin embargo, hay que recordar que a través de la opinión de la representante del poder legislativo se confirmó que no se aprobaría fácilmente dicho Sistema (al menos no con presupuesto propio) ya que existe mucha resistencia por parte de la mayoría del Congreso, lo que significa que no habría presupuesto para su implementación, en el corto plazo.

Por otro lado, una representante de OSC comentó que la propuesta del Sistema se encuentra aún muy desarticulada, y que carece del enfoque de derechos de niñez y de cuidados:

> El Sistema Nacional de Cuidados, aunque todavía no saben ni quién lo va a tener, ni con qué dinero se va a financiar, o a qué se refiere el Sistema de cuidados, cuando los cuidados han desaparecido como oferta pública ¿no? Bueno, desde el hecho de que querían desaparecer también las casas de refugio para mujeres violentadas, como servicios públicos el Estado mexicano no tiene intención de brindar los cuidados ¿no? Entonces no entiendo de qué va su conversación, pero hay un consenso con perspectiva de género de que hay que promover ese Sistema Nacional de Cuidados. Nosotros desde la Organización estamos dando la batalla porque si va a salir el Sistema Nacional de Cuidados, que considere la perspectiva de quienes son cuidados, no solo de los cuidadores, sino a esos cuidadores qué habilidades habría que desarrollar dependiendo de las personas a las que vayan a cuidar, entonces eso leí, que tiene gran consenso, no tiene perspectiva de niñez y nosotros estamos

> dando la batalla, entonces qué enfoque de cuidados tiene esta administración, yo no lo veo. (P1_Osc, comunicación personal, 11 de abril de 2022)

Por otro lado, la investigadora y académica que colaboró en este trabajo, compartió que existen áreas de oportunidad para incorporar el enfoque de género y de cuidados a través de algunas acciones presupuestales impulsadas, además del Sistema Nacional de Cuidados:

> Un avance que creo es importante en este 2023, por el paquete aprobado para 2023, es que hay una conversión de uno de los programas del INMUJERES, finalmente es un programa chiquitito, tiene 500 millones de pesos, es nada, pero lo que sí me parece relevante es que dentro de este programa, dentro de sus objetivos, ahora está el promover el reconocimiento de las labores de cuidado, finalmente es bueno, qué voy a hacer con ese dinero, no voy a hacer mucho, pero al menos ya hay algo que antes no existía. (P9_Inv, comunicación personal, 23 de febrero de 2023)

Finalmente señaló que nos falta transitar a un presupuesto con perspectiva de género, que en sí es lo que se requiere para garantizar esta perspectiva en todas las acciones de gobierno, desde su diseño e implementación:

> Creo que todavía nos falta entender qué es presupuestación con perspectiva de género. O sea, finalmente hay presupuestos, tenemos un anexo transversal que, en teoría, abona a la equidad entre hombres y mujeres o a la igualdad entre hombres y mujeres. Pero finalmente no se reconocen estas deudas históricas que se tienen con las mujeres. Un programa muy, muy famoso, pues es justo la Pensión para el bienestar de los adultos mayores, que dice que tiene perspectiva de género porque atiende principalmente a las mujeres. Pero no hay una atención diferenciada entre hombres y mujeres, donde se reconozcan todas estas brechas que se tienen, no es que a algunos se les da más que a otros, no, mientras son los hombres quienes pueden estar recibiendo una pensión por haber trabajado en el mercado formal toda su vida, se les sigue dando el mismo monto que a las mujeres, quienes no tuvieron la oportunidad de trabajar (de manera más formal) en el mercado laboral y ser beneficiadas con una pensión en el mercado formal. (P9_Inv, comunicación personal, 23 de febrero de 2023)

Nuevamente, al igual que el enfoque de derechos, la perspectiva de género a pesar de encontrarse incorporada en los textos, se incluye solo de manera secundaria en la praxis de la nueva modalidad del PABNNHMT. Sin embargo, y considerando las reflexiones surgidas en este trabajo de campo, podríamos considerar la perspectiva de género desde dos vertientes, por un lado, las mujeres podrían retribuir su labor de cuidados o el de algún integrante del círculo familiar a partir del apoyo económico que reciben con dicho programa, en tal sentido se estaría remunerando el trabajo de cuidados, pero no desfeminizando dichas tareas. Por otro lado, hasta no contar con una evaluación que arroje datos sobre el impacto real en las mujeres, no sabemos entonces si esta remuneración está ocurriendo, o si el apoyo termina siendo empleado en otras necesidades familiares, lo que contrariamente a los objetivos del programa, refuerza las brechas de desigualdad entre las infancias y las mujeres.

6.7. Conclusiones del capítulo de resultados del trabajo colaborativo con actoras/es clave

Del análisis de la información recabada a partir del trabajo de campo con actoras/es clave se confirma el hecho de que la desigualdad afecta más a unos cuerpos que a otros, "atrapa a las mujeres" (Pautassi, 2007, p. 6), por ello, son las mujeres quienes tienen que resolver a través de diversas estrategias, un equilibrio entre su desarrollo profesional y el ámbito familiar, lo que se agudiza más en poblaciones no asalariadas. A estos cuerpos, yo diría que habría que sumar los de las infancias, que en su condición de personas en desarrollo son invisibilizadas bajo un paradigma familiarista, asistencialista, adultocéntrico y patriarcal.

De acuerdo con las opiniones de las personas participantes, desde hace varios sexenios, la primera infancia ha sido un tema olvidado en la agenda de las políticas públicas en México, y más aún en la administración 2018-2024. Por su parte, el cuidado se encuentra al margen de las políticas públicas, por tanto prevalece una injusta e inequitativa organización social de los cuidados que subordina a las mujeres y mantiene a las infancias como objetivos de protección.

Sin duda, las diferencias que se montan lingüísticamente, culturalmente y simbólicamente, generan desigualdades que representan experiencias de vida significadas por el poder. En este sentido, el análisis de las desigualdades de género significa reconocer relaciones sociales de dominación que representan trabas en el acceso a derechos, reconocimiento a las capacidades, agencias, es decir, representan problemas públicos que deben atenderse (Zaremberg, 2013).

Capítulo 7. Conclusiones y recomendaciones

Como resultado del análisis de cada tema abordado tanto en la revisión documental como en el trabajo de campo, a partir de las preguntas de investigación, es posible concluir que no existe una forma única de definir y/o enmarcar el problema público vinculado a los cuidados infantiles, se trata de una definición inacabada, que va cambiando en función del tiempo, de los espíritus de época, de los valores y prioridades de gobierno y sociales vigentes, pero sí, en función de ciertos modelos y/o de organización social que vulneran siempre a unos cuerpos más que otros.

Los textos analizados arrojan una diferenciación en la forma de enmarcar el problema. Los marcos dominantes, por un lado, refieren un problema de baja participación de las mujeres al mercado laboral, resultado de factores culturales y sociales en los que las mujeres se identifican como las responsables primarias de los cuidados. Y aunque se reconoce una desigualdad basada en la división sexual del trabajo, no hay un discurso paralelo sobre los cambios necesarios que se requieren en la población masculina. Por otro lado, está el marco que señala un problema público que tiene que ver con la pobreza, la vulneración de derechos de NNA y juventudes por la falta de cuidado parental y/o de una figura de autoridad; pero deja de estar vinculado a las desigualdades de género.

Así mismo, este análisis revela una tendencia en las políticas de cuidado a mantener una organización social en la que la responsabilidad del cuidado se sigue atribuyendo a las familias y a las mujeres casi exclusivamente, sin fomentar la responsabilidad de los hombres, por lo que su papel en el cuidado doméstico es casi invisible. Más propiamente, los cuidados como un asunto, son retornados al ámbito privado y/o doméstico, por lo que se refuerza institucionalmente el papel tradicional de mujeres como cuidadoras y madres, y el Estado, por su parte, restringe su participación como proveedor de cuidados.

Esta representación de roles de género en los documentos revisados indica que, “tanto el problema público como la solución están dirigidos al sexo (en la gran mayoría de los casos, las mujeres) y no al género (mujeres y hombres y su relación socialmente construida)”, razón por la que son las mujeres quienes tienen el problema y de las que se requieren cambios, mientras que los hombres, no aparecen como parte del problema ni se les pide cambiar (Bustelo y Lombardo, 2007, p. 15).

La revisión documental me permitió confrontar todo lo anterior, con las nociones de las personas colaboradoras de esta investigación, respecto a la elección o el rechazo de los cuidados infantiles como un asunto público y la forma en la que se ha definido como tal el problema público de cuidado a la primera infancia. En este sentido, y a partir de este análisis es posible aseverar que predomina la percepción de que el asunto de cuidados se entiende y se acepta como un problema que corresponde al ámbito privado, lo que ocasiona que su elección como un asunto público solo responde a demandas de un cierto grupo de población, que no se posiciona con un nivel prioritario y que no siempre forma parte de la agenda de gobierno.

Respecto a la definición del problema público de cuidados infantiles en México, y según las opiniones que predominan en este trabajo, hay una coincidencia en cuanto a que dicha definición se da en función de la propia evolución de los programas públicos, es decir, depende de las necesidades que se buscan atender en un momento específico del tiempo. En un inicio, se definió como un problema de las madres trabajadoras; posteriormente se incorporó la visión de un problema de vulneración de derechos a las infancias, y, más recientemente, se ha vinculado a otras aristas muy distintas al cuidado, como son problemas de pobreza y corrupción, tal como se muestra en las citas de la revisión documental y trabajo de campo.

Así, en estas definiciones han estado presentes ideas y espíritus de época: desde la lucha por los derechos de las mujeres, pasando por la relevancia de la inversión en la primera infancia y la lucha por sus derechos, hasta las ideas que consideran a la corrupción y pobreza como las principales causas de la desigualdad social.

Por otro lado, también se conoció que, al menos desde la administración pública federal que recién concluyó (2018-2024), el problema de cuidados no se define por la carencia y baja calidad de servicios públicos de cuidado infantil para la población sin esquemas de seguridad social, pero tampoco por un problema de desigualdad en el acceso al mercado laboral entre hombres y mujeres. Esto permite entender el porqué de las alternativas de solución que se implementan.

Ahora bien, en lo que respecta a la pregunta principal de guía esta investigación, sobre las ideas y valores que definen y/o construyen el problema público de cuidados infantiles en cada una de las representaciones antes señaladas, de acuerdo a la revisión de los textos, la problemática de cuidados infantiles se acompaña por concepciones basadas en una organización social desigual de los

cuidados, en donde el papel de *cuidadoras exclusivas* sigue siendo asumido por las madres y mujeres.

En este sentido, y sin cuestionar las causas estructurales de este orden social, *el Estado proveedor* ayuda a liberar a las mujeres del tiempo que dedican a los cuidados para ocuparse en el trabajo formal y/o informal, estudiar, o dedicarse a otras actividades. Ese es el paradigma existente, uno asistencialista.

Si bien se reconoce que la infancia temprana es un periodo relevante porque es el momento en que se desarrollan capacidades para la vida, se refuerza la idea de que su atención y cuidado es responsabilidad de las familias, o al menos, es lo que se deja ver en las ROP PABNNHMT 2022, ya que sus objetivos van dirigidos a entregar apoyos económicos a los hogares para "ayudar en los gastos de manutención, cuidado y atención infantil de las niñas y niños a cargo de madres, padres solos o tutores, o en los casos en que NNA y jóvenes no cuenten con la presencia de la madre" (SEGOB, 2023, Introducción).

Por su parte, al confrontar los resultados de la revisión documental con el trabajo de campo, encontré puntos de confluencia para el tema -*ideas y valores ligados al DIT, primera infancia y sus cuidados*-, las opiniones dominantes versaron en torno a que prevalece una visión familiarista de los cuidados, que coloca a las infancias y sus cuidados en el ámbito doméstico como un asunto de competencia privada y familiar. Por este hecho, y por la escasa autopercepción de las personas como sujetas de derechos, se reduce la exigibilidad social y con ello la posibilidad de que los cuidados sean provistos en corresponsabilidad por las familias, Estado, comunidad y sector privado.

Así también, predominan las percepciones sobre la connotación negativa y peyorativa que representan las infancias en sus primeros años, considerando que en estas edades aún no adquieren la calificación de personas válidas o con derechos inherentes.

Por otro lado, a pesar de que algunas personas representantes de OSC, responsables de estancias infantiles y funcionariado público, se pronunciaron respecto a que en el contexto general la educación inicial no es un aspecto relevante para las familias, uno de los principales hallazgos que se conoció en este tema, es que las mamás participantes, es decir, la población usuaria y/o población objetivo de los programas, fueron quienes más valoraron los aprendizajes y habilidades que las niñas y niños adquieren a partir de una intervención de cuidado infantil; más allá de la posibilidad

de mantener un trabajo remunerado, apreciaron la posibilidad de lograr mejoras en el desarrollo de sus hijas/os. Por lo tanto, para las mamás entrevistadas, los programas que conllevan un servicio de cuidado infantil en espacios públicos son fundamentales para el desarrollo de los primeros años de vida de niñas/os que se encuentran en condiciones económicas más vulnerables, y fueron más aceptados que los programas que involucran una transferencia directa en efectivo.

Sin embargo, si se considera la revisión documental, la opinión de las mamás o población beneficiaria no fue tomada en consideración en la planeación y diseño de los programas de cuidado infantil, es decir, de los textos se conoce que no se asegura un proceso participativo que incluya a familias, madres, y población potencial, quienes finalmente son las principales afectadas y/o beneficiarias de la política pública. Por lo tanto, este aumento en el interés en los centros de cuidado por parte de las madres trabajadoras parece no haber sido un elemento a considerar en el diseño del PABNNHMT.

Por otro lado, respecto a los *valores e ideas sobre la participación de la mujer en las tareas de cuidado*, que se conocieron a través de los resultados del trabajo de campo, podría referir que fue interesante ir confirmando mediante las opiniones vertidas por las personas colaboradoras, lo que ya había analizado a través de la revisión documental, es decir, lo que se expone a través de los diagnósticos de la política pública de cuidados en México, en donde se alude sobre la fuerte creencia histórica y cultural de que las madres y mujeres son las mejor capacitadas para realizar el trabajo de cuidados, incluso en espacios laborales, derivado de esta idea y/o naturalización de las mujeres amorosas y protectoras que las convierte en cuidadoras primarias, sin cuestionar que todas las personas tenemos la capacidad para el autocuidado, para recibir cuidados y para proveerlos.

Del mismo modo, se conoció cómo en los países de América Latina prevalece la creencia compartida sobre el hecho de que las mujeres deben estar a cargo prioritariamente del trabajo de cuidados. Sin duda estas creencias sobre el rol de las mujeres en estas tareas se han traducido en formas de organización social y política en nuestros países; la propia institucionalidad fortalece ciertos modelos de familia en donde la madre es la cuidadora y por tanto es ella a quien deben proteger las leyes laborales para asegurarle que cumpla con sus “obligaciones naturales” y a quien hay que proveer de alternativas que asuman los cuidados infantiles, en el caso de que la madre no pueda hacerse cargo directamente.

Sumado a lo anterior, en lo que respecta a *las decisiones que se adoptan en relación al problema público de cuidados infantiles*, a partir de la revisión de textos pude confirmar que las cargas valorativas antes señaladas, sin duda influyen en la forma de definir el problema público, sus alternativas de solución y en la formación de la agenda de gobierno.

Según los textos, en la solución implementada por la 4T, a través del PABNNHMT, la escasa oferta de los cuidados infantiles ya no forman parte de un problema público, tampoco lo es la desigualdad en el acceso al mercado laboral entre hombres y mujeres, mucho menos, la organización social de los cuidados. Con esto quiero nuevamente recalcar que la atención infantil, cuidados y DIT quedan desdibujados; la única concepción que se relaciona a este asunto es la de la familiarización de los cuidados y el asistencialismo. En este caso, la solución implementada desde el 2018 tiende a apoyar económicamente a NNA y jóvenes para mejorar sus condiciones de pobreza y carencias, y no, a garantizar el desarrollo infantil temprano.

En cuanto a la justificación para elegir o no a los cuidados infantiles como un problema público, recientemente ha predominado el argumento de que la intermediación entre el Estado y responsables de estancias infantiles (como en el caso del PEI) puede generar actos de corrupción, por lo tanto, el Gobierno opta como una mejor alternativa, dejar libremente a las familias la decisión sobre el uso de recursos económicos para mejorar las condiciones de niñas/os, lo que sí es seguro es que dicha decisión implica retornar completamente la responsabilidad del cuidado al entorno familiar, ya que como se mencionado anteriormente, no existe forma de comprobar que los recursos se estén empleando efectivamente para ese fin.

Estas posturas resultan relevantes en el sentido de que los cuidados a las infancias en México mantienen diversas creencias sociales y de género, en cuanto a lo que implica la primera infancia, el DIT, la familiarización, pero sobre todo la feminización de los cuidados, y en cuanto a la corrupción que acompaña los discursos de política, que no siempre considera la evidencia científica. Todo lo anterior ha repercutido en la decisión de elegir o desechar a los cuidados como un asunto público.

Por el lado de los resultados del trabajo de campo, se conoció que las alternativas de solución efectivamente provienen de la forma en que se plantea o define el problema y reflejan las demandas de la población que se busca atender, o una parte de éstas. La solución al problema de cuidado infantil ha evolucionado: la puesta en marcha del PABNNHMT podría estar relacionada con una

perspectiva de derechos y empoderamiento a las familias al otorgar libertad en la decisión de cuidado y crianza a niñas y niños, sin embargo, esta perspectiva es muy cuestionada cuando el recurso que se otorga no se acompaña de otras estrategias para garantizar el DIT y mucho menos es suficiente para retribuir dignamente el trabajo de cuidados, ni al interior de las familias, ni en el mercado. La decisión de retornar el cuidado a las familias podría contrariamente a lo que se busca, mercantilizar estos servicios, e incrementar las brechas de desigualdad.

Ahora bien, estas representaciones diferenciadas en la definición del problema y alternativas de solución, que toman como referencia, entre otras cosas, construcciones sociales y/o de género, también influyen en el proceso de formación de la agenda. Sobre este tema, de la revisión documental se conoció que mientras los programas públicos se encuentren vigentes, tendrán asegurados recursos públicos para ejecutar las acciones, aunque no sean suficientes. Lo interesante en la conformación de la agenda de gobierno, está por el lado de la representación del problema: la agenda de gobierno sigue considerando recursos destinados a las infancias en condición de pobreza y vulnerabilidad, pero ha eliminado el objetivo del acceso igualitario al mercado laboral entre hombres y mujeres y el de garantizar infraestructura y/o espacios de cuidado públicos para promover el DIT. Estos últimos ya no están definidos como problemas públicos y, por lo tanto, a partir del 2022 quedan fuera de la agenda de gobierno.

El trabajo de campo reveló que en general se considera que el cuidado infantil, en una revisión histórica, ha ido ganando fuerza como un asunto público y por lo tanto como un asunto de la agenda de gobierno. Sin embargo, aunque el Estado brinda atención a la primera infancia y sus cuidados, las acciones hasta la fecha no han sido suficientes, ni han estado completamente articuladas; tal parece que siempre habrá otros asuntos más importantes o prioritarios que ganan la atención del gobierno y por lo tanto absorben la mayor parte del presupuesto público.

Por lo anterior, las opiniones sobre los cuidados infantiles y su posición en el proceso de formación de la agenda pública, señalan predominantemente que la primera infancia como grupo de población, pierde terreno. Se conoció que los cuidados infantiles si antes no eran considerados un eje prioritario en la política nacional, mucho menos ahora. Además de que la poca exigibilidad social ayuda a legitimar las decisiones del gobierno.

Una vez revelados los puntos anteriores, continuaré con las conclusiones sobre la identificación de actoras/es clave que han influido en el proceso de toma de decisiones por su capacidad para imponer paradigmas cognitivos o formas particulares de ver el mundo.

Ahora bien, la pregunta sobre quién tiene voz en la articulación del problema y su solución, permite visibilizar procesos de exclusión en la formulación de discursos políticos, donde estos son, en última instancia, expresiones de poder (Bustelo y Lombardo, 2007, p. 17).

Primeramente, de la revisión documental se conoció que en lo referente a las voces presentes en el proceso decisorio de política pública de cuidados infantiles, quienes hablan en los textos son *policy makers*, es decir, actoras/es institucionales y/o de gobierno responsables de diseñar políticas públicas, y lo hacen desde una perspectiva asistencialista y/o tutelar, lo que podría dar pistas de por qué los marcos no adoptan un enfoque más exhaustivo y estructural en la representación del problema. En este sentido es importante incluir las voces de la población objetivo y OSC.

Por lo anterior se afirma que existe centralización en la toma de decisiones, dejando al margen voces elementales en la definición del problema, y por supuesto, en sus alternativas de solución. Las voces que se presentan, al menos en los textos, corresponden a entes de gobierno y revelan convergencia en la prioridad dada, por un lado, a soluciones que sirven para facilitar la compatibilidad de responsabilidades familiares y laborales de las mujeres, lejos de una perspectiva dirigida a la distribución equitativa de las responsabilidades entre hombres y mujeres y, por otro lado, decisiones focalizadas en eliminar la corrupción, pobreza y marginación, negando la desigualdad de género al interior de los hogares a partir del borramiento de un problema centrado en los cuidados y desarrollo infantil temprano.

En cuanto a las actoras/es clave que se develaron a partir del trabajo de campo, se encuentran actoras/es políticos o que ostentan un cargo público; sociales o del sector social, coaliciones y en menor medida, representantes de OSC, organismos internacionales, y/o personajes individuales políticos o del funcionariado público. Con respecto a este apartado, un punto de confluencia se encuentra en la percepción sobre la centralización de las decisiones y en la definición del problema, donde se considera específicamente la figura del ex presidente AMLO como un actor fundamental en el cambio de estrategia de política que derivó en la cancelación del PEI y creación del PABNNHMT, además de que predomina una percepción sobre la imposición de un discurso

simbólico basado en roles tradicionales de género que finalmente influye en el diseño de política pública de cuidados.

Si bien, el ex presidente ha sido ubicado como un personaje clave en la eliminación del PEI, se asume como un actor en lo individual, pues su posición no estuvo respaldada del todo en el quehacer institucional, no reunió propiamente a una coalición, quizás únicamente en términos partidistas, ya que al momento de realizar trabajo con autoridades de la administración pública federal, el tema de la primera infancia ha logrado avanzar en otras dimensiones de política pública, por ejemplo a través del SIPINNA Nacional, entidades federativas y municipios, contrario a lo que podría suponer la agenda promovida por el ex mandatario federal.

Así mismo, se conoció que los recursos con los que cuentan las instancias públicas y/o de gobierno tienen mayor peso y capacidad de imposición en los procesos de diseño y construcción de políticas, por lo que se asume que las personas beneficiarias de política pública no cuentan con recursos para participar en el juego o en la arena de las políticas.

Finalmente, con relación a la incorporación del enfoque de derechos y perspectiva de género en los programas de cuidado infantil, a través de la revisión documental y trabajo de campo se develó lo siguiente:

De acuerdo a la revisión de los textos, los programas vinculados al cuidado infantil tienen enfoque de derechos humanos; en dichos documentos normativos se identifica como una prioridad, garantizar derechos fundamentales a la población objetivo y población potencial, sin discriminación o distinción alguna. Si bien este enfoque se aborda en los documentos, la consideración de mujeres, niñas y niños como personas sujetas de derechos no es reconocida, tampoco se considera su participación en los procesos de toma de decisiones y no existen indicadores de medición de derechos humanos, por lo tanto, la representación del problema se queda en un plano más tradicional y no fomenta un análisis estructural y profundo, es decir, sin estas condiciones, el enfoque de derechos se queda un plano más documental, que en la praxis no está cambiando el *statu quo.*

La perspectiva de género, por su parte, en los textos se considera una herramienta útil para eliminar las desigualdades de género, sin embargo, el hecho de que los programas de cuidado infantil incorporen textualmente la perspectiva de género, no asegura en sí mismo, que se impulse un

verdadero cambio social en las relaciones de género. Estas desigualdades se encuentran tan arraigadas en la realidad social que las propias políticas y sus discursos no son ajenos.

En lo que se aprecia a partir de los resultados del trabajo de campo, cabe decir que existe una opinión predominante respecto a que los programas de cuidado y atención a la primera infancia no consideran efectivamente el enfoque de derechos, es decir, en la praxis, no todas las niñas y niños en primera infancia están ejerciendo sus derechos básicos a la salud, educación, nutrición, educación inicial, seguridad social, entre otros. Existe una brecha de desigualdad entre la población que cuenta con esquemas de seguridad social y quiénes no.

Particularmente se hace alusión a la cancelación del PEI como una estrategia que significó una regresión en el ejercicio de derechos para la población infantil beneficiaria, y, por otro lado, la asunción del PABNNHMT representó cancelar y/o limitar derechos básicos que ya eran garantizados para ciertas poblaciones en condición de vulnerabilidad.

Hay además opiniones que refieren que la cobertura a los servicios de cuidado infantil es insuficiente y limitada, que el presupuesto ha ido disminuyendo considerablemente para esta población y no hay evidencia de que se esté transitando hacia un enfoque de derechos; en su lugar, parece que la política pública de cuidados se está orientando a un modelo asistencialista y de tutela gubernamental.

En lo que respecta a la perspectiva de género, desde la opinión de las personas colaboradoras, la incorporación del enfoque de género en los programas de cuidado infantil depende de los objetivos que busca alcanzar el programa en cuestión. Con el PEI se buscaba responder al problema público de las madres trabajadoras, de contar con espacios de cuidado infantil; por lo tanto, las alternativas de solución se orientaban a proteger los derechos de estas mujeres. Sin embargo, con el tiempo, se fue fortaleciendo el componente que impulsaba el DIT, lo que permitió también garantizar derechos a las infancias.

Si bien, esta perspectiva estuvo presente los primeros años de la creación del PABNNHMT, con su modificación en el 2021, el problema a resolver apunta más a garantizar los derechos de infantes, adolescentes y juventudes, y se pierde de vista la perspectiva de género, a pesar de que, en su denominación, éste último, hace alusión al apoyo para madres trabajadoras, pero documentalmente, el objetivo ya no busca garantizar la igualdad de acceso al mercado laboral entre hombres y mujeres.

Aun cuando, como ya fue analizado, las ROP del PABNNHMT 2024 aluden que se cumple con la perspectiva de género, quizás en el sentido de transferir apoyo monetario a las madres y cuidadoras, esto no significa que el presupuesto tenga perspectiva de género, porque en la praxis, no está identificada la atención diferenciada que requieren dichas mujeres, por tanto, predominantemente se alude a que la política de cuidados infantiles no atiende la perspectiva de género y por otro lado, los cuidados dejan de estar presentes.

En suma, ante la presentación de los resultados, producto de la revisión documental, trabajo de campo y de gabinete, se concluye que la definición del problema público de cuidados a la primera infancia sí es influida por construcciones sociales y de género ligadas a la división sexual del trabajo, familiarización y feminización de los cuidados que persiste en el modelo de cuidados y dinámicas de género en México. Por ello, su definición se mantiene situada en el espacio privado o doméstico, y no permite que los cuidados sean garantizados por el Estado en corresponsabilidad y como un derecho universal, al mismo tiempo que limita el pleno reconocimiento de las infancias como personas titulares de derechos.

Así, a la fecha, no se está ejecutando una política pública de cuidado infantil para la población sin esquemas de seguridad social y los cuidados no son eje central de las políticas.

Por otro lado, existe en el imaginario social la asignación de roles de género muy perpetuados con relación al cuidado de niñas y niños en primera infancia, en donde se responsabiliza principalmente a las mujeres como cuidadoras exclusivas de esta niñez, y estos valores, ideas, creencias se encuentran fuertemente enraizadas en las formas de crianza y en las propias subjetividades de las mujeres, que nos asumimos, mayormente responsables del cuidado. Esta situación da margen a que las decisiones se legitimen sin mayor cuestionamiento, dejando de lado la relevancia de los cuidados para la propia sostenibilidad de la vida y del modelo económico.

Por lo anterior, no se identifica el cuidado de niñas y niños como un problema social que haya que atenderse, y que deba además ser garantizado por el Estado. Las familias asumen el compromiso de garantizar el cuidado de los miembros de la familia como algo “natural”, por lo tanto, se observa muy poca exigibilidad social en la participación del Estado y en la garantía de derechos.

La familiarización y feminización de los cuidados, aunque expresadas de forma distinta, son conceptos que se encuentran presentes en el análisis de la información de la mayoría de los grupos de actoras/es clave que colaboraron en la investigación. La información también revela que, a nivel

general y social, los cuidados no representan un problema mayor que requiera la acción de gobierno ni sus recursos, siempre habrá prioridades por encima del tema. Por ello, su colocación en la agenda de gobierno y/o acciones de gobierno, no ha ocupado un lugar prioritario; adicionalmente, no es un asunto que refleje una exigencia social, más bien solo algunas actoras/es como OSC y organismos internacionales impulsan el tema en la agenda de gobierno, son muy pocos los personajes políticos que individualmente se suman a la lucha.

El que no exista una reacción social mayor ante la eliminación de espacios públicos de cuidado infantil obedece a que persisten construcciones sociales y de género que colocan a las tareas de cuidados como un asunto de mujeres, del orden privado y/o doméstico. Esto no se relaciona con un tema de garantía de derechos ni tampoco con la obligatoriedad del Estado de garantizar derechos a la población que provee cuidados, que requiere ser cuidada y a la que recibe cuidados.

Al día de hoy, la operación del PABNNHMT 2024 define un problema público que se relaciona con la pobreza, marginación y vulneración de derechos por la ausencia de uno o ambos padres, de la población que va desde los cero años y hasta los 23 años.

El acceso desigual al mercado laboral entre hombres y mujeres desaparece de la definición del problema del PABNNHMT, programa que históricamente se encontraba vinculado a los cuidados infantiles en espacios que promueven el DIT y apoyo a madres trabajadoras, esto solo persiste en su denominación. Si bien el PABNNHMT en la ROP 2024, y en sus objetivos específicos refiere que el apoyo económico que se brinda será destinado para los cuidados, no existe una alternativa de espacios públicos para garantizar dichos cuidados a la población de 0 a 3 años que no cuentan con esquema de seguridad social, incluso aquellos que sí la tienen, tampoco tienen asegurado este servicio, dada la limitada oferta pública. El considerar a un segmento tan grande de población beneficiaria (personas de 0 a 23 años), prácticamente invisibiliza el trato diferenciado que requieren los primeros años de vida, eso les pone en situación de desventaja.

Por ello, el argumento que predomina a lo largo del presente trabajo es la necesidad de reconocer a niñas y niños desde sus primeros años como potenciales agentes de cambio social, en tanto su cuidado no es un asunto de mujeres, sino de intereses humanos (Camps, 2013): “el diseño de políticas de cuidado debe sustentarse en la corresponsabilidad entre el Estado, sector privado, familias y comunidad” (CEPAL, 2022).

En este sentido creo firmemente que somos las mujeres quienes podemos impulsar un cambio cultural; se trata de tender puentes entre diversos movimientos: el feminista, el de defensa de las infancias, por principio, en donde todas estemos a favor de una organización social de los cuidados igualitaria, que nos involucre en igualdad de condiciones.

7.1. Recomendaciones de política

El problema público que se teje alrededor del cuidado debiera abordar una conciliación de derechos de las mujeres, y, por otro lado, de la infancia temprana, partir de su reconocimiento como personas sujetas de derechos, y plantear acciones públicas con base en sus respectivas necesidades e intersecciones.

Para ello se requiere acciones que involucren un cambio cultural en la organización social de los cuidados, es indispensable para transitar a un enfoque de derechos. Para aumentar la percepción de las personas como titulares de los mismos, existe la premisa de que cuanto más amplio sea el público que expanda una cuestión, mayor será la presión para que forme parte de la agenda formal (Cobb y Elder, 1984, como citado en Aguilar, 1993).

Se debe fomentar la política pública basada en evidencia y en el conocimiento integral de una situación particular. Es necesario que la Política Nacional de Educación Inicial (PNEI), incorporé una estrategia para garantizar espacios de cuidado a la población infantil sin esquema de seguridad social en el corto plazo.

Con respecto al PABNNHMT, es preciso cambiar su denominación, ya que en el fondo sus objetivos no se orientan al apoyo de madres trabajadoras; esto ayudaría a hacer más visible el vacío que existe en cuanto a las acciones para garantizar el acceso igualitario de las mujeres al mercado laboral y a los espacios públicos de cuidado infantil.

Es indispensable y urgente que las instancias responsables elaboren un estudio para conocer el impacto de las transferencias monetarias a las familias, respecto a las mejoras en las condiciones que permiten el acceso al ejercicio pleno de los derechos sociales de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de hasta 23 años de edad que se encuentran en situación de vulnerabilidad por la ausencia de uno o de ambos padres.

Es muy importante que se incorpore la participación de las familias, población potencial y objetivo en los procesos de planeación, diseño e implementación de los programas vinculados con el cuidado infantil.

También es indispensable y urgente que las transferencias monetarias se acompañen de estrategias/herramientas parentales con pertinencia cultural, para garantizar que niñas y niños que estén siendo cuidados en los hogares se desarrollen integralmente.

Finalmente, y sin perder de vista el más reciente discurso que emitió en enero de 2025, la presidenta actual de México Claudia Sheinbaum Pardo, durante su Informe de los primeros 100 días de gobierno, respecto al inicio de un programa de cuidado infantil, en el que comentó que será en Ciudad Juárez en donde dará inicio el Programa de Centros de Educación y Cuidado Infantil (CECI). Recalcó que es en esta ciudad donde México tiene una especial deuda histórica con las mujeres. Por ello, se iniciará con las mujeres trabajadoras, particularmente las de la maquila. Se trata de proveer desde el IMSS y el DIF sin la subrogación del pasado, según refirió sin considerar actos de corrupción. Por ello, para el 2025 en Ciudad Juárez se construirán los primeros 12 CECI`s de todo el país.

Sobre el particular, no resta más que vislumbrar una posible ventana de oportunidad que permita que niñas y niños en primera infancia cuenten con la posibilidad de asistir a espacios de cuidado y atención infantil para alcanzar mejores oportunidades en su vida adulta. Si bien es un acierto comenzar con las mujeres trabajadoras de la maquila en Ciudad Juárez, sus hijas e hijos, también hay que reconocer que la deuda histórica con las mujeres, y con las infancias, no solo se encuentra en una región del país, y tampoco en un solo sector económico y productivo. La mirada tiene que ser más integral, más holística, considerando las diversas intersecciones que atraviesan las mujeres, niñas y niños. La recomendación es continuar con estos esfuerzos, mejorar la infraestructura de cuidados, universalizar los servicios con pertinencia cultural y en razón de las distintas necesidades de las personas en su condición de titulares de derechos. Un último llamado sería el de dejar atrás el discurso que generaliza el hecho de que los servicios de estancias infantiles están ligados a actos de corrupción, ya que como hemos visto a lo largo de este trabajo, en su momento, el PEI arrojó resultados positivos y satisfactorios de acuerdo con las personas usuarias y beneficiarias del referido programa. Esto sin contar que hablar de corrupción en las estancias infantiles causó grandes afectaciones a las personas trabajadoras de estos centros de cuidado y en las infancias. En

su lugar, se insta a difundir un mensaje que impulse una organización social de cuidados más justa y equitativa, así como la importancia de la educación inicial para contribuir a desarticular los nudos estructurales de la desigualdad.

7.2. Aporte teórico-metodológico

La propuesta teórico metodológica que guía esta investigación resulta pertinente para el análisis de política pública con perspectiva de género y derechos humanos, en tanto combina aproximaciones teóricas del análisis de política pública, la ciencia política y los estudios críticos de género.

El desarrollo de un diseño metodológico de carácter cualitativo que incorporó el mapeo de actoras/es clave en el trabajo de campo es estratégico para incluir la posición de cada actor/a con el fin de comprender cómo opera el fenómeno de estudio en un contexto social y político en particular.

Incorporar la revisión de textos y la metodología de análisis de marcos interpretativos tiene entre sus ventajas la posibilidad de "develar prejuicios conceptuales, que pueden, sin querer, moldear discursos de política y revelar prejuicios de género detrás del diseño de las políticas públicas" (Bustelo y Lombardo, 2007, p. 18), lo que resulta de gran valor para este tipo de investigaciones.

Sería interesante poder aplicar la articulación teórica metodológica que se empleó en esta investigación al análisis de otras políticas públicas en contextos similares.

Como resultado de este trabajo, se abren además otras posibles líneas de investigación relacionadas con la autopercepción de las mujeres y/o los procesos de subjetivas de las mujeres como cuidadoras primarias, y ampliar la investigación hacia la participación de las instituciones en este proceso de subjetivación particular.

Referencias

Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio introductorio. *Problemas públicos y agenda de gobierno, 3*. M. A. Porrúa.

Álvarez-Gayou, J. L. (2003). Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología. Paidós Educador

Bustelo, M. & Lombardo, E. (2007). Políticas de igualdad en España y en Europa. Valencia: Cátedra.

Batthyány, K. (2020). Introducción. En Batthyány, K. (Coord.), *Miradas Latinoamericanas a los cuidados*. Grupo Editorial Siglo Veintiuno.

Batthyány, K. (2021). Políticas del cuidado. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa. https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/15739/1/Politicas-cuidado.pdf

Beiras, A., Cantera, L. M., & Casasanta, A. L. (2017). La construcción de una metodología feminista cualitativa de enfoque narrativo-crítico. *Psicoperspectivas, 16*(2), 54-65. https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol16-Issue2-fulltext-1012

Beltrán, I. (2024). *Hallazgos preliminares sobre el "Ranking de pobreza en primera infancia 2018-2022": un análisis del Pacto por la Primera Infancia a partir de los datos del CONEVAL.* Pacto por la primera infancia. https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/wp-content/uploads/2024/04/SS-Hallazgos-vFINAL.pdf

Berger, P. y Luckman, T. (1966). The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge. Penguin Books. http://perflensburg.se/Berger%20social-construction-of-reality.pdf

Berman, S. (2001). Ideas, norms and culture in political analysis. Comparative Politics, 33(2), 231-250. https://doi.org/10.2307/422380

Berlinski, S y Schady, N (2015). En Araujo, M. C., Ardanaz, M., Armendáriz, E., Behrman, J. R., Berlinski, S., Cristia, J. P.,…Kagan, S. L. (Eds), *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Inter-American Development Bank. https://doi.org/10.18235/0000186

Bojórquez, N. (2019). Módulo 1: Protección integral de los derechos de niñas y niños en la primera infancia. *Diplomado 2. Protección integral de los derechos de niñas y niños en la primera infancia.* Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

Bojórquez, N, Pastor, R, Gaál, F, Macías, J. M., Romero, A, Polo, G, Ramírez, P y Franky, S (2018). Módulo 2: Enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia. *Diplomado Derechos de las niñas, niños y adolescentes con perspectiva de género*. Universidad Abierta y a Distancia de México- Save the Children.

Braidotti, R. (1999). Diferencia sexual, incardinamiento y devenir. *Mora, Buenos Aires*(5), 08-19.

Cabrero Mendoza, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública, IX*(2), 189-229. http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1818/CME_Vol.9_No.II_2sem.pdf?sequence=3

Caldera, AR. (2020). El marco de análisis de coaliciones promotoras. En Del Castillo Alemán, G., Dussauge Laguna, M. I., Del Tronco Paganelli, J., Méndez Martínez, J. L., Díaz Aldret, A. E., Caldera Ortega, A. R.,…Quintana Nedelcu, D. (Eds), *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. Flacso México.

Carney, P. y Heikkila, T. (2017). A comparision of theories of the policy process. En Weible, C. y Sabatier P. (Eds.), *Theories of the policy process*. Boulder, CO.: Westview Press, 301-327

Cairney, P., Weible, C., Vieira, J. G., & Olis, J. S. (2018). Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado. *Ciencia Política, 13*(26), 321-338.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2024). Ley General de Prestación de servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo integral infantil. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSACDII.pdf

Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics and public policy. *Annual review of sociology*, *28*(1), 21-38.

Carrasco, C., Borderías, C., & Torns, T. (2011). El trabajo de cuidados, Historia, teoría y políticas, Madrid, Catarata.

Carrasco, C. (2016). Sostenibilidad de la vida y ceguera patriarcal. Una reflexión necesaria. *Revista Internacional De Estudios Feministas, 1*(1), 34-57. https://doi.org/10.17979/arief.2016.1.1.1435

Carrasco, C. (2003). La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres? En León T, M. (Comp.), *Mujeres y trabajo: cambios impostergables*. Veraz Comunicação, 5-25. https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101012020556/2carrasco.pdf

Castañeda, M. P. (2008). Metodología de la investigación feminista (Versión electrónica). *México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM/Fundación Guatemala*.

Cejudo, G., Michel, C., Ortiz, S., Sobrino, A., Trujillo, H., & Vázquez, M. (2017). Diagnóstico sobre el problema público en materia de cuidados en México. *Documento de trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México,* 1-43 http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=A2%20Diag%C3%B3stico%20cuidados%20M%C3%A9xico%20CIDE.pdf

Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, *25*(1), 03-31. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001

Cejudo, G. M (2010). Discurso y Políticas Públicas: Enfoque Constructivista. En Casar, M. A., Maldonado, C., Merino, M., & Cejudo, G. (Comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública.* Centro de investigación y Docencia Económicas, A. C., 93-125.

Cejudo, G. M y Merino, M. (2010). Introducción. En Casar, M. A., Maldonado, C., Merino, M., & Cejudo, G. (Comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública.* Centro de investigación y Docencia Económicas, A. C., 9-25.

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. (2022). Implicaciones del Paquete Económico 2023. CIEP. https://paqueteeconomico.ciep.mx/wp-content/uploads/2022/09/Implicaciones-del-Paquete-Econo%CC%81mico-2023-12-Sep-22.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, NU. (2022). La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género. CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/48363-la-sociedad-cuidado-horizonte-recuperacion-sostenible-igualdad-genero

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, NU. (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos de Derechos Humanos, C. I. (2002). Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Condición jurídica y derechos humanos del niño. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf*

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019). *Recomendación No. 29 / 2019: Sobre el caso de la violación a los derechos humanos de las personas beneficiarias del "Programa de Estancias Infantiles para Apoyar Madres Trabajadoras"*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Rec_2019_029.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). *Evaluación de diseño con trabajo de campo del programa de apoyo para el bienestar de las niñas y niños, hijos de madres trabajadoras 2019-2020*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social México. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Programas/EPP/Paginas/Evaluaciones_Programas_Prioritarios.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). *Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras: Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social México.
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA_ESTANCIAS_INFANTILES.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2022). *Diagnóstico y mapeo de evidencia sobre cuidado infantil*. Coneval – Unicef. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Diagnostico_mapeo_brechas_cuidado_infantil.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2022b). *Pobreza infantil y adolescente en México, 2022*. Coneval-Unicef.
ttps://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/pob_infantil/2022/Pobreza_infantil_y_adolescente_en_Mexico_2022.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social – Secretaría de Desarrollo Social (2018). *Ficha de Monitoreo 2017-2018: Programa de estancias infantiles para madres trabajadoras.* www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S174.pdf

De Beauvoir, S. (1949). *El segundo sexo*. *Buenos Aires: Siglo XX*.

DeLeon, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública, VI(1), 5-17*. https://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3184/LP_Vol.6_No.I_1sem.pdf

Del Tronco, J. (2020). Las ideas y las políticas públicas. En Del Castillo Alemán, G., Dussauge Laguna, M. I., Del Tronco Paganelli, J., Méndez Martínez, J. L., Díaz Aldret, A. E., Caldera Ortega, A. R.,…Quintana Nedelcu, D. (Eds), *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. Flacso México.

DeMause, L. (1974). La evolución de la infancia. *Historia de la infancia. Madrid: Alianza*.

Desarrollo, C. C. N. s. e. N. e. (2007). The science of early childhood development:closing the gap between what we know and what we do.

Draibe, S., & Riesco, M. (2006). Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea. Comisión Económica para América Latina y el Caribe https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2006/0907/Sonia_Draibe_EstudiosCEPALMexico.pdf

Dua, T., Tomlinson, M., Tablante, E., Britto, P., Yousfzai, A., Daelmans, B., & Darmstadt, G. L. (2016). Global research priorities to accelerate early child development in the sustainable development era. *The Lancet Global Health*, *4*(12), e887-e889. https://doi.org/10.1016/S2214-109X(16)30218-2

Díaz, A. (2019). Ecofeminismo: poniendo el cuidado en el centro. *Ene*, *13*(4).

El Economista. (2019, 7 de febrero). elEconomista.es. Recuperado el 10 de octubre de 2020, de https://www.eleconomista.es/nacional-eAm-mx/noticias/9684814/02/19/Urzua-sugiere-pagar-a-abuelitos-para-que-cuiden-a-ninos-en-vez-de-destinar-recursos-a-estancias-infantiles.html

Elder, C. D., & Cobb, R. W. (1984). Agenda-building and the politics of aging. *Policy Studies Journal*, *13*(1).

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Edicions Alfons el Magnanim.

Espino, A. (2023). *¿Por qué es importante invertir en cuidados?* Latindadd. https://latindadd.org/informes/por-que-es-importante-invertir-en-cuidados/

Federici, S. (2013). *Revolución en punto cero: trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Traficantes de sueños. https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Revolucion%20en%20punto%20cero-TdS.pdf

Finnemore, M., & Sikkink, K. (2001). Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics. *Annual review of political science*, *4*(1), 391-416. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.391

Flaquer, L. (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Fundación La Caixa Barcelona. https://www.ugr.es/~javera/pdf/DOC%205.%20poli.pdf

Fontana, A. y James H. (2011). La entrevista. De una posición neutral al compromiso político. En: Denzin, N. e Y. Lincoln, comps. (2011), *Manual de investigación cualitativa.*

Garfías, M., & Vasil'eva, J. (2020). De la reflexión a la acción, por un México que cuida [From reflection to action, towards a Mexico that cares]. *Trabajo y Justicia Social*, 24(7), 1-57.

Gilligan, C. (2013). *La ética del cuidado* (Vol. 30, pp. 12-39). Barcelona: Fundació Víctor Grífols i Lucas.

Gobierno de México. (2020). *Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI).* https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/539066/ENAPI-DOF-02-03

Gómez, G. E., & Mayorga, G. A. (2021). Concepción diferenciada del problema público Un análisis de la política pública de desplazamiento involuntario por obra pública en el sector La Paralela del municipio de Medellín, Colombia. *Gestión y política pública*, *30*(1), 31-60. https://doi.org/10.29265/gypp.v30i1.803

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. (nd). Enfoque para la programación basado en los Derechos Humanos. https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach#:~:text=El%20enfoque%20basado%20en%20los,y%20proteger%20los%20derechos%20humanos.

Haas, A. (2021). Prologo. En *Diccionario de los Cuidados. Un enfoque universal e incluyente* Oxfam México*, 8. https://oxfammexico.org/diccionario-de-los-cuidados/*

Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Clarendon Press. https://books.google.com.mx/books?hl=en&lr=&id=nQhREAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR7&dq=info:5thXOSA0oA0J:scholar.google.com&ots=ZhreVnJY7e&sig=j8GK50YfWpJyWFWWFX00cpGU5M0&redir_esc=y#v=onepage&q=ideas&f=false

Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296. https://doi.org/10.2307/422246

Hernández, A. (2013). La metodología cualitativa y su importancia en el análisis de políticas públicas. *Revista REDPOL No. 8. Área de Investigación Estado, Gobierno y Políticas* Públicas. http://redpol.azc.uam.mx/index.php/articulos-publicados/redpol-8

Hernández, A. y Ramírez, G. (2012). El análisis del discurso: una herramienta para el estudio de las políticas públicas. *Encrucijada revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*(12). https://www.revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/58418

Instituto Nacional de Estadística y Geografía – Instituto Nacional de las Mujeres. (2019). Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT) 2019: Presentación de Resultados Segunda Edición. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enut/2019/doc/enut_2019_presentacion_resultados.pdf

Instituto Nacional de Salud Pública y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia México (2016). Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres 2015: Informe Final. (18). https://www.unicef.org/mexico/media/1001/file/UNICEF_ENIM2015.pdf

Jaggar, A. M. (1996). *Ética feminista: algunos temas para los años noventa.* Perspectivas feministas en teoría política. 167-184

Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of public policy*, *14*(2), 175-203. http://www.jstor.org/stable/4007571

Klotz, A. y Lynch, C. (2007). Strategies for research in constructivist international relations. M.E. Sharpe. https://books.google.com.mx/books?id=3TjfBQAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_atb#v=onepage&q&f=false

Lagarde, M (2015). *Los cautiverios de las mujeres: Madresposas, monjas, putas, presas y locas.* Siglo veintiuno editores.

Lagarde, M. (1996). *El género, fragmento literal: La perspectiva de género. Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Ed. Horas y Horas, España.

Lamas, M. (2013). Introducción. En Lamas, M. (Ed.), *El Género: La construcción cultural de la diferencia sexual.* M.A. Porrúa- PUEG

Liebel, M. (2016). ¿Niños sin Niñez? Contra la conquista poscolonial de las infancias del Sur global. *Millcayac-Revista Digital de Ciencias Sociales*, *3*(5), 245-272.

López, F. [Agebre SIFOCAP]. (2019, 18 de septiembre). *Evolución noción de infancia* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=daiDE9DYTmc

Majone, G., Villanueva, L. F. A., & Suárez, E. L. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, *11*. Fondo de cultura económica México.

McCartney, K. (2010). Investigaciones actuales sobre los efectos de los jardines infantiles. *Enciclopedia sobre el desarrollo de la primera infancia*, *2*(1), 1-5.

Martínez Gil, J. (2014). Historia del partido Movimiento de Regeneración Nacional (morena). *Revista de Derecho Estasiológico*, *4*. https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:VA7:d288aad7-4976-4a62-b65f-c5563ac63928?viewer%21megaVerb=group-discover

Martínez, 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). De su configuración actual a su implementación óptima*. CEPAL- https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/265d5f10-1086-4f09-b19d-0a8bb860c8aa/content

Martinón, R. (2011). *El marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas: El caso de las políticas de drogas en España (1982-1996)*. CIS. https://books.google.com.mx/books/about/El_marco_de_las_coaliciones_promotoras_e.html?id=aTU1N5Veu_AC&printsec=frontcover&source=kp_read_button&hl=es&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

Merino, M. (2008). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (41), 5-32.

Mondragón, L., & Villa, S. (2021). Gasto Público para un Sistema Nacional de Cuidados. *Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, AC (CIEP). Recuperado de https://ciep. mx/gasto-publico-para-un-sistema-nacional-de-cuidados*.

Mustard, F. (2003). Desarrollo infantil inicial: salud, aprendizaje y comportamiento a lo largo de la vida. En Mustard, F., Young, M., & Manrique, M. (Eds), *Primera Infancia. El Desafío de la Década*. Alianza por una Política Pública de Infancia y Adolescencia, 85-96. http://educamosjuntos.univalle.edu.co/descargables/Desarrollocerebroinfantil.pdf

Muñoz, C. (2017). *El cuidado como objeto de políticas públicas inclusivas con enfoque de género y de derechos*. Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública, 15-43. https://revistas.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/49245/51708

Myers, R. G., Martínez, A., Delgado, M. A., Fernández, J. L., & Martínez, A. (2013). *Desarrollo infantil temprano en México: diagnóstico y recomendaciones.* Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18235/0012723

Myers, R. G., & Uresty Vargas, D. (2023). Atención a niñas y niños menores de 4 años en México durante el gobierno de AMLO: análisis de un cambio de estrategia. *Revista latinoamericana de estudios educativos*, *53*(1), 397-420. https://doi.org/https://doi.org/10.48102/rlee.2023.53.1.531

National Scientific Council (2007). *La Ciencia del Desarrollo Infantil Temprano: Cerrando la brecha entre lo que sabemos y lo que hacemos.* 1-2, 12. https://d37djvu3ytnwxt.cloudfront.net/assets/courseware/v1/b2fb444d20598d9b88e3b214da19d640/asset-v1:IDBx+IDB12x+1T2017+type@asset+block/AC17._Lectura_La_ciencia_del_desarrollo_infantil_temprano.pdf

Nelson, B. (1993). La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. En Aguilar LF. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 105-136). M.A. Porrúa

ONU Mujeres. (2018). *El Trabajo de cuidados: Una cuestión de derechos humanos y políticas públicas.* ONU Mujeres https://mexico. unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2018/05/LIBRO%20DE%20 CUIDADOS.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2005). *Observación General No. 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia.* Comité de los Derechos del Niño, 2- 3. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8019.pdf

Ortiz, G. (04 de mayo de 2024). *Guarderías subrrogadas del IMSS están muriendo.* La Prensa. https://www.la-prensa.com.mx/metropoli/guarderias-subrrogadas-del-IMSS-estan-muriendo-11863900.html

Oxfam México. (2021). *Diccionario de los Cuidados. Un enfoque universal e incluyente.* https://oxfammexico.org/diccionario-de-los-cuidados/

Parsons, C. (2002). *Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union. International Organization,* 56(1), 47–84. http://www.jstor.org/stable/3078670

Pautassi, L (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo 87. https://www.cepal.org/es/publicaciones/5809-cuidado-como-cuestion-social-un-enfoque-derechos

Pautassi, L. C., & Royo, L. (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición.* CEPAL- https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4044/S1201027_es.pdf?sequence=1&isAllowe%20d=y

Rubin, G. (1996). El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo. En Lamas, M (Comp.), *Género: la construcción cultural de la diferencia sexual*.- *(Pública-Género; 1),* M.A. Porrúa- PUEG 35-91.

Sabatier, P. A. (1988). *An advocay coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*. Policy Sciencies

Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2010). The advocay coalition framework: an assesment. En Sabatier, PA. (Ed.), *Theories of the policy process*, 117-168. Boulder: Westview Press.

Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2da ed.). Boulder, CO.: Westview Press.

Santibáñez, L., Calderón, D. E, Shonkoff, J. P, Karakowsky, Y., Campos, R. M, Domínguez, C., Vélez, R., Calderon, G., O´Donoghue, J. L, Rivera, A., López, M., Merino, A., Rizzoli, A., O´Shea, G., Aceves, D., Mares, BB, Martell, L., Vélez, V., Thébar, E., Villa, L., Jarillo, B. (2014). *Los invisibles. Las niñas y los niños de 0 a 6 años: Estado de la Educación en México 2014*. Mexicanos Primero Visión 2030, A.C. 48-50, 93-104. https://cdn.ymaws.com/www.andeglobal.org/resource/dynamic/blogs/20151005_154954_14532.pdf

Save the Children.-GEA (2019). *Evaluación de las consecuencias de la cancelación del Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras en 2019.* [Manuscrito inédito]. Save the Children

Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta de moebio*(49), 1-10. http://www.moebio.uchile.cl/49/sayago.html

Schneider, J. W. (1985). *Social problems theory: The constructionist view*. Annual Review of Sociology, 209.

Schneider, A., & Ramires, V. R (2008). P*rimera infancia mejor: Una innovación en política pública*. UNESCO. https://piar.ges.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/Primera-INfancia-Mejor_-una-innovacion-en-Politica-Publica.pdfhttps://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000155250

Scott, J. (1996). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En Lamas, M. (comp.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. M. A. Porrúa-PUEG. 251-290.

Secretaría de Bienestar. (2022). *Ficha de Monitoreo 2021-2022 Programa de apoyo al bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras*. Secretaría de Bienestar. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/778746/S174InformeFinal.pdf

Secretaría de Gobernación. (2023). *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 2024*. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5713349&fecha=29/12/2023#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación. (2021). *Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2021-2024*. Diario Oficial de la Federación. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/691437/PRONAPINNA_2021-2024.pdf

Secretaría de Gobernación. (2022). *Acuerdo número 07/03/22 por el que se emite la Política Nacional de Educación Inicial.* Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5646122&fecha=18/03/2022#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación. (2019). *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*. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551573&fecha=28/02/2019#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación. (2017). *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.* SEGOB. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509819&fecha=30/12/2017#gsc.tab=0

Shamah, T., Romero, M., Barrientos, T., Cuevas, L., Bautista, S., Colchero, M.A., Gaona- E.B, Lazcano E., Martínez, J., Alpuche, C., Rivera, J. (2021). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2021 sobre Covid-19. Resultados nacionales*. Instituto Nacional de Salud Pública. https://www.insp.mx/resources/images/stories/2022/docs/220804_Ensa21_digital_4ago.pdf

Silva, S. (2016). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, *1*(1), 7.

Sotomayor, A. (2022). *Ambigüedad presupuestal para la Primera Infancia en 2022*. Pacto por la Primera Infancia. https://drive.google.com/file/d/1r7d6Q2i2kjSN4NaSSt_JKd7SMASozSEZ/view

Sotomayor Avilés, A. (2021). *Los claroscuros presupuestales para la Primera Infancia en 2021*. Pacto por la Primera Infancia. https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/wp-content/uploads/2021/10/Estudio-presupuestal-en-primera-infancia-2021_compressed.pdf

Sotomayor, A. (2020). *Evolución del presupuesto en primera infancia: cada vez menos para los más pequeños. 251-290*. Pacto por la Primera Infancia. https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/estudio-presupuesto-en-primera-infancia/

Suaya, A., & Bustelo, M. (2024). *¿Cómo impacta la maternidad en el trabajo de las mujeres en América Latina y el Caribe?* Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: https://blogs.iadb.org/igualdad/es/impacto-maternidad-en-el-trabajo-de-las-mujeres/

The Lancet. (2016). *Apoyando el desarrollo en la primera infancia: De la ciencia a la aplicación a gran escala*. http://iin.oea.org/pdf-iin/RH/2018/1LANCET%202016%20%20%20%20%20%20%20%20%20Resumen%20ejecutivoSp%20(1)%20(1).pdf

Torres, L. (2021). El cambio de trayectoria en las políticas públicas: Conflicto, coaliciones, y pragmatismo. *GIGAPP Estudios Working Papers*, *8*(222), 547-562.

UNESCO. (2010). *Entrevista con el profesor James Heckman, destacado erudito, ganador del Premio Nobel*. Servicio de Prensa.

UNICEF (2016). *Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres 2015 – Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2015: Informe Final.* https://www.unicef.org/mexico/primera-infancia

UNICEF México (2017). Informe Anual México 2017. https://www.unicef.org.mx/Informe2017/Informe-Anual-2017.pdf

UNICEF. (nd). Programa Desarrollo de la primera infancia: La primera infancia importa para cada niño. https://www.unicef.org/dominicanrepublic/desarrollo-de-la-primera-infancia

UNICEF México y DIF Nacional (2014). *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*. (99)

Urrea, M., & Valencia, S. (2017). *Problems for Defining Problems in Public Policies From Bardach to Noël-Roth.* Criterio Libre Jurídico, 14(2), 127-134. https://doi.org/10.18041/1794-7200/criteriojuridico.2017.v14n2.1635

Urresti, M. (2008). Nuevos procesos culturales, subjetividades adolescentes emergentes y experiencia escolar. *Nuevos temas en la agenda de política educativa, Buenos Aires: Siglo XXI*, 101-124. https://blogs.ead.unlp.edu.ar/pec/files/2015/02/Urresti-Nuevos-procesos-culturalessubjetividades-adolescentes.pd

Vallés, JM (2007). *Ciencia Política: Una introducción*. Ariel, S.A

Villa, S. A., & Beltrán, T. (2022). *Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, AC (CIEP)*. https://ciep.mx/wp-content/uploads/2022/08/Gasto-para-la-primera-infancia-en-2021.pdf

Young, M. (2003). Aprendizaje temprano ganancias futuras. Asegurando un comienzo justo para los niños en riesgo. En Mustard, F., Young, M., & Manrique, M. (Eds), *Primera Infancia. El Desafío de la Década*. Alianza por una Política Pública de Infancia y Adolescencia, 85-96. http://educamosjuntos.univalle.edu.co/descargables/Desarrollocerebroinfantil.pdf

Zaremberg, G. (2013). *El género en las políticas públicas: redes, reglas, y recursos*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México.

Anexo 1. Instrumentos

1. Entrevista semiestructurada dirigida a personas representantes de OSC, investigadoras y/o del sector académico

Guía de preguntas
Categoría: Problema público
Dimensión- Sistema de valores • ¿Cuándo hablamos del cuidado de las niñas/os más pequeños, qué ideas o creencias sociales o culturales persisten en el imaginario colectivo? • ¿Cuáles son las principales demandas o problemáticas sociales que se relacionan con el cuidado de niñas/os de primera infancia? • A lo largo del tiempo hemos visto cambios en los programas de cuidado infantil, que van desde la población objetivo, el propio objetivo general, el tipo de apoyo, por ejemplo, desde la tragedia del ABC, los programas han ido evolucionando, ¿cuáles elementos han sido determinantes para que estas acciones vayan cambiando su diseño? **Dimensión – construcción social y de género** • Si tuviéramos que hablar de la población cuidadora en nuestro país ¿en quiénes se piensa?, ¿quién es la población que cuida en México? • ¿Por qué cree que esas personas se identifiquen con estas tareas? **Dimensión- Discurso de Política** • ¿Cuál diría que es el discurso que la actual administración está empleando en el tema del cuidado de niñas/os fuera del hogar?
Cuidado de la primera infancia
Dimensión valorativa • ¿Cómo se percibe socialmente a las niñas/os más pequeños? • ¿Qué se puede decir cuando hablamos del cuidado de las niñas/os más pequeños?, ¿qué significa?
Decisiones que se adoptan en el proceso de formación de la agenda de gobierno
Dimensión – Selección del problema público • Hablando de la primera infancia ¿cuáles son las prioridades del gobierno en la atención de este grupo de población?, ¿por qué? **Dimensión- Definición del problema público** • ¿Cuál es el problema que se está atendiendo prioritariamente en la primera infancia?, ¿el cuidado infantil representa un problema que el gobierno debe atender?, ¿por qué? **Dimensión- elección de alternativas de solución** • ¿Qué beneficios se han conseguido a través de programas públicos que buscan garantizar el cuidado de niñas/os?

Actores/as clave en la definición del problema público y formación de agenda de gobierno
Dimensiones: Influencia - Interés • En el proceso de decisión de los programas vinculados al cuidado de la primera infancia ¿quién o quiénes han sido clave en el tema?, ¿por qué? • ¿Quién/es está/n definiendo el problema?, ¿quién está tomando las decisiones en la agenda sobre esta niñez? • ¿Cuáles han sido las evidencias, argumentos que más han sido empleados para decidir sobre estos programas?
Coaliciones clave en la definición del problema público y formación de agenda de gobierno
Dimensiones: Influencia - Interés • ¿Cuáles son las alianzas o grupos de actores/as que han sido clave en el proceso de definición, diseño e implementación de los programas vinculados con el cuidado de la primera infancia?, ¿por qué? •
Ejercicio efectivo de derechos de Niñas y Niños (NN)
Dimensión – en programas públicos de cuidado • ¿De qué forma los programas de cuidado infantil contribuyen a garantizar los derechos humanos de niñas/os beneficiarios?
Perspectiva de género
Dimensión – en programas públicos de cuidado • ¿De qué forma está presente la perspectiva de género en los programas de cuidado infantil?

2. Entrevista semiestructurada dirigida a personas representantes de instituciones públicas

Guía de preguntas
Categoría: Problema público
Dimensión- Sistema de valores: • ¿Cuándo hablamos del cuidado de las/os niños más pequeños, qué ideas o creencias sociales o culturales persisten en el imaginario colectivo? • ¿Cuáles son las principales demandas o problemáticas sociales que el Estado busca atender relacionadas con el cuidado de niñas y niños de primera infancia? • A lo largo del tiempo hemos visto cambios en los programas de cuidado infantil, que van desde la población objetivo, el propio objetivo general, el tipo de apoyo, por ejemplo, desde la tragedia del ABC, los programas han ido evolucionando, ¿cuáles elementos han sido determinantes para que estas acciones vayan cambiando su diseño? **Dimensión – construcción social de género** • Si tuviéramos que hablar de la población cuidadora en nuestro país, ¿en quienes se piensa, ¿quién es la población que cuida en México: • ¿Por qué cree que esas personas se identifiquen con estas tareas? ¿De qué forma los estereotipos de género podrían estar influyendo en la forma en la que se construyen o diseñan los programas públicos de cuidado infantil? **Dimensión- Discurso de Política** • ¿Cuál diría que es el discurso de esta administración respecto al cuidado de niñas/os fuera del hogar? • Actualmente ¿cuáles son los principales argumentos y/o evidencias que se están empleando para justificar los cambios en los programas de cuidado infantil?
Cuidado de la primera infancia
Dimensión valorativa • ¿Cómo podrías definir a una persona cuidadora? • ¿Cómo se percibe socialmente a las niñas y niños más pequeños?
Decisiones que se adoptan en el proceso de formación de la agenda de gobierno
Dimensión – Selección del problema público • Hablando de la primera infancia, ¿cuáles son las prioridades del gobierno en la atención de este grupo de población?, ¿por qué? **Dimensión- Definición del problema público** • ¿Cómo diría que se está definiendo el problema de cuidado de niñas y niños en primera infancia? **Dimensión- elección de alternativas de solución** • ¿Qué beneficios se han conseguido a través de programas públicos que buscan garantizar el cuidado de niñas y niños?
Actores/as clave en la definición del problema público y formación de agenda de gobierno
Dimensiones: Influencia - Interés • En la presente administración, en el proceso de decisión de los programas vinculados al cuidado de la primera infancia, ¿quién o quiénes han sido clave en el tema?, ¿por qué? • ¿Quién define el problema de cuidado infantil?, ¿quién/es está/n tomando las decisiones en la agenda sobre esta niñez? • ¿Cuáles han sido las evidencias, argumentos que han sido empleados para decidir sobre estos programas?

Coaliciones clave en la definición del problema público y formación de agenda de gobierno
Dimensiones: Influencia - Interés • ¿Cuáles son las alianzas o grupos de actores/as que han sido clave en el proceso de definición, diseño e implementación de los programas vinculados con el cuidado de la primera infancia?, ¿por qué?
Ejercicio efectivo de derechos de Niñas y Niños (NN)
Dimensión – en programas públicos de cuidado • ¿De qué forma los programas de cuidado infantil contribuyen a garantizar los derechos de niñas/os?
Perspectiva de género
• ¿De qué forma está presente la perspectiva de género en los programas de cuidado infantil?
Preguntas dirigidas a la representante del gobierno local
• ¿De qué forma la primera infancia se encuentra presente en la agenda de gobierno que usted encabeza?, ¿hay algún rubro que resulta mayormente prioritario? • ¿Cuál es el problema público que se está pretendiendo resolver con el impulso del programa público de estancias en la Alcaldía Álvaro Obregón? • Hubo algún movimiento de madres o familias para solicitar el apoyo de estancias?, ¿por qué se consideró una prioridad para este gobierno? • ¿Cómo ha sido la respuesta de las madres y/o familias beneficiarias del programa de estancias infantiles en la Alcaldía Álvaro Obregón?

3. Entrevista semiestructurada dirigida a personas representantes de organismos internacionales

Guía de preguntas
CEPAL
Categoría: Problema público
• Desde su experiencia en países de la región ¿Cuándo hablamos del cuidado de las/os niños más pequeños, qué ideas o creencias sociales o culturales persisten en el imaginario colectivo? • A lo largo del tiempo hemos visto cambios en los programas de cuidado infantil, los cuales han pasado de una lógica más de "cuidado" a "desarrollo". Ha habido cambios en las estrategias, instrumentos que se emplean, hasta los objetivos a alcanzar; por ejemplo, cambios en la población objetivo, el tipo de apoyo, entre otros. ¿Cuáles elementos/factores diría que han sido determinantes para que estas acciones vayan cambiando o evolucionando? • Desde su experiencia en países de la región, cuando hablamos de la población cuidadora ¿en quiénes se piensa? ¿Quién es la población que cuida? • ¿Actualmente, cuáles son los principales argumentos y/o evidencias que se están empleando para justificar los programas de cuidado y atención a niñas y niños en primera infancia?
Decisiones que se adoptan en el proceso de formación de la agenda de gobierno
• ¿De qué forma la primera infancia se encuentra presente en las agendas de gobierno? ¿Está realmente presente? ¿Es una prioridad en el planteamiento de propuestas? ¿Y, presupuestalmente? • ¿Cómo diría que se está definiendo a nivel regional el problema vinculado con el cuidado de niñas y niños en primera infancia?
Actores/as clave en la definición del problema público y formación de agenda de gobierno
• En el proceso de decisión de los programas vinculados al cuidado de la primera infancia ¿Quién o quiénes crees que han sido clave en la introducción del tema a la agenda pública y/o de gobierno? ¿Por qué? ¿Cómo? • ¿Qué estudios e intervenciones de cuidado y desarrollo infantil se han promovido desde la CEPAL? • ¿Diría usted que el trabajo que hacen en este ámbito/temática los organismos internacionales, incluida la CEPAL, han ayudado a mover la agenda pública y la agenda de gobierno? ¿Cómo?

4. Entrevista semiestructurada dirigida a personas operadoras de estancias infantiles

Guía de preguntas
Nombre de la estancia: Nombre de la persona entrevistada: Cargo:
Categoría: Problema público
• ¿Cuándo hablamos del cuidado de las/os niños más pequeños, qué ideas, creencias sociales o culturales persisten socialmente? • ¿Por qué considera que son importantes los programas públicos de cuidado infantil? • ¿Cuál considera que es el principal problema o demanda social que el gobierno pretende atender con los programas públicos de cuidado infantil? • ¿Por qué considera que los programas públicos de cuidado a la primera infancia han pasado de una perspectiva meramente del "cuidado" o "resguardo" a una apuesta por el "desarrollo infantil temprano"? • ¿Desde cuándo opera la estancia infantil que usted dirige? • ¿Cuántas personas integran la estancia infantil?, ¿cuáles son los perfiles de estas personas?, ¿cuáles son sus principales funciones?, ¿quién las evalúa?, ¿quién las capacita? • ¿Qué sucedió con la operación de la estancia cuándo se canceló el PEI? • ¿Qué sucedió con las madres o personas beneficiarias del PEI una vez que se canceló? • ¿Cuáles fueron las reacciones ante la cancelación del PEI?, ¿quiénes reaccionaron más? • ¿Cuáles fueron las repercusiones para la operación de las estancias infantiles al dejar de recibir el apoyo para la manutención (subsidio)? • ¿Cuáles diría que fueron los sustentos (evidencias, argumentos) que motivaron la cancelación del PEI y la subsecuente creación del PABNNHMT? • Una vez que se creó el PABNNHT, conoce usted de qué manera las personas que continuaron garantizando el cuidado de sus niñas y niños • Actualmente con el programa de la Alcaldía Álvaro Obregón, ¿cómo ha sido la respuesta de las personas beneficiarias de las estancias infantiles? • ¿Con este programa local de cuidado infantil, de qué forma se beneficia a las infancias?
Categoría: Actores/as clave en la definición del problema público y formación de agenda de gobierno
• En el proceso de decisión de los programas vinculados al cuidado de la primera infancia ¿quién o quiénes diría que puedan considerarse personajes clave en la introducción/eliminación del tema de las estancias infantiles? • ¿Qué personajes o instituciones clave están tomando las decisiones respecto al presupuesto a destinar a la primera infancia?

5. Entrevista semiestructurada dirigida a personas legisladoras

Guía de preguntas a actora/es políticos
Categoría: Problema público
• ¿Cuándo hablamos del cuidado de las/os niños más pequeños, qué ideas, creencias sociales o culturales persisten en el imaginario colectivo? • A lo largo del tiempo hemos visto cambios en los programas públicos de cuidado destinados a la primera infancia, los cuales han pasado de una lógica más de "cuidado" a "desarrollo", y/o a garantizar la igualdad a las mujeres en el acceso al mercado laboral. Ha habido cambios en las estrategias, instrumentos que se emplean, hasta los objetivos a alcanzar; ¿cuáles factores diría que han sido determinantes para que estas acciones vayan cambiando o evolucionando? • Derivado del cambio de estrategia que generó la cancelación del PEI y la subsecuente creación del PABNNHMT, ¿cómo ha evolucionado el presupuesto destinado a estos programas?, ¿cuáles han sido los beneficios para esta niñez y/o sus familias a partir del cambio de estrategia? • Actualmente, ¿cuáles diría que son los sustentos (evidencias, argumentos) que han motivado una serie de cambios en las estrategias de política pública orientada a la niñez, particularmente a la infancia temprana? • ¿Por qué a pesar de la evidencia científica y hallazgos de estudios, no se ha priorizado en la primera infancia?
Categoría: Decisiones que se adoptan en el proceso de formación de la agenda de gobierno
• ¿Cómo diría que se está definiendo el problema público que pretende resolver el PABNNHMT? • ¿De qué forma la primera infancia se encuentra presente en la agenda de gobierno? • En términos generales, en el análisis de presupuesto público durante la presente administración, ¿cuáles resultan ser las prioridades cuando hablamos de la primera infancia?, ¿hay algún rubro que este concentrando la mayor parte de recursos?, ¿cuáles son los rubros más afectados?
Categoría: Actores/as clave en la definición del problema público y formación de agenda de gobierno
• En el proceso de decisión de los programas vinculados al cuidado de la primera infancia ¿quién o quiénes diría que puedan considerarse actores/as clave en la introducción/eliminación del tema en la agenda de gobierno? • ¿Qué actores clave están tomando las decisiones respecto al presupuesto a destinar a la primera infancia, incluyendo los recortes presupuestales?
Categoría: Coaliciones clave en la definición del problema público y formación de agenda de gobierno
• ¿Cuáles son las alianzas o grupos de actores/as que han sido clave en el proceso de definición, diseño e implementación de los programas de cuidado de la primera infancia? • ¿Diría usted que el trabajo que se hace desde el Senado de la república ha ayudado a promover una agenda con perspectiva de género y de derechos humanos?, ¿cómo?

6. Entrevista semiestructurada dirigida a personas usuarias y beneficiarias de estancias infantiles

CUESTIONARIO

- Nombre:
- Edad:
- Ocupación:

- ¿Quién o quiénes están inscritos en este centro de cuidado?

- ¿Cuenta con algún tipo de apoyo para poder inscribir a sus niñas/s en este espacio de cuidado infantil?

- ¿Cuál es el apoyo que recibe?, ¿de quién lo recibe?

- ¿Cómo cree que le beneficia/benefició este programa o apoyo que recibes/recibiste?, ¿a quién más ha beneficiado de su familia?

- En el caso de que su hija/o no pudiera tener acceso a un espacio de cuidado o guardería ¿quiénes serían las personas que se encargarían de su cuidado y atención?

- ¿Qué tipo de apoyos o programas ha recibido por parte del gobierno para sus hijos/as?

- ¿Qué tipo de servicios o apoyos le gustaría recibir del gobierno para la atención de sus niñas y niños menores de 6 años?

- ¿Conoce o fue beneficiaria del extinto PEI?, ¿podría compartirme su experiencia al respecto?

- ¿Conoce el programa el PABNNHMT del actual gobierno?, ¿podría compartirme su experiencia al respecto?

- Si tuviera que elegir entre recibir un apoyo económico para que usted decida la mejor forma de garantizar el cuidado de sus hijas/os, o, por otro lado, recibir el servicio de cuidado infantil en una estancia ¿qué le sería más conveniente?, ¿qué preferiría?

Anexo 2. Consentimiento informado

CARTA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

Título de investigación:	Análisis de intervenciones públicas de cuidado y atención a la primera infancia fuera del hogar: de la construcción del problema público a la garantía de derechos con perspectiva de género
Investigadora responsable:	Mtra. Tania Lizet Gordillo Camacho
Institución Académica:	Universidad Iberoamericana Ciudad de México

Al ser usted invitada(o) a colaborar en este estudio, el presente documento ***"Consentimiento Informado"*** tiene el propósito de explicar en qué consiste esta investigación. Antes de decidir si participa o no, debe conocer y comprender los objetivos y alcances. En este sentido, se le exhorta a leer con cuidado y a sentirse con absoluta libertad para preguntar sobre cualquier aspecto.

Este estudio sobre intervenciones públicas de cuidado a la primera infancia - programas públicos que consideran guarderías, estancias infantiles, centros de cuidado- pretende generar una mayor comprensión sobre la forma en que se toman decisiones alrededor de las/os más pequeños, desde la concepción del problema público, hasta las alternativas de solución. Para ello, se retomarán dos programas que resultan emblemáticos.

La investigación tiene entre sus alcances, comprender la forma en que se construyen programas públicos que buscan beneficiar a la infancia temprana en espacios de cuidado, y a partir de ello, formular recomendaciones de política sobre la intervención pública de cuidado y atención infantil que no cuenta con esquema de seguridad social.

Su participación en este estudio es voluntaria, informada y no remunerada. Su decisión de participar es libre. Si usted decide participar en este estudio, es libre de cambiar de opinión y retirarse en el momento que lo requiera.

Usted ha sido invitada (o) como representante de----------, ya que desde su posicionamiento, intereses, influencia y recursos puede colaborar para comprender el proceso decisorio de política pública. Cabe señalar que también se buscará la colaboración de organizaciones de la sociedad civil, personas beneficiarias (madres/padres/tutores), actores/as políticos (partidos políticos) e investigadoras/es, con el fin de garantizar una mirada más integral.

La entrevista se llevará a cabo considerando lo siguiente:

- ✓ Toda información que proporcione desde su percepción y contexto tendrá fines eminentemente académicos y/o de investigación.
- ✓ Esta entrevista se basará ante todo en un dialogo abierto y flexible, a partir de preguntas abiertas guiadas por un cuestionario previamente elaborado.
- ✓ Tendrá la libertad de omitir las preguntas que considere y poder retirarse en el momento que lo desee pudiendo informar o no, las razones de su decisión, la cual será respetada.
- ✓ Se realizará una grabación de audio de la entrevista con el fin de ser transcrita y analizada únicamente por la investigadora responsable, su registro se mantendrá confidencial.
- ✓ Su participación puede ser anónima, si así lo desea, y por lo tanto su nombre o datos de la institución no aparecerían cuando los resultados del estudio sean publicados.
- ✓ En caso de tener alguna consulta sobre las etapas del proceso de investigación, usted podrá contactarse con la investigadora responsable y solicitarlo.
- ✓ Usted podrá conocer los resultados de la investigación una vez publicados.
- ✓ Usted recibirá una copia de este documento.

He recibido información suficiente acerca del estudio de investigación, así como de mis derechos si decido participar como colaboradora en este proceso.

_____

Nombre/Firma de la persona entrevistada

_____

Tania Lizet Gordillo Camacho
Investigadora responsable

Fecha: