
Analizando marcos interpretativos: El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y Padres Solos (2012-2018)



Analyzing interpretative frameworks: The Child Stay Program to Support Working Mothers and Single Fathers (2012-2018)

López-Hernández, Olga Nacori

 **Olga Nacori López-Hernández**
nacori.lopez@gmail.com
El Colegio de Tamaulipas, México

Analéctica
Arkho Ediciones, Argentina
ISSN-e: 2591-5894
Periodicidad: Bimestral
vol. 7, núm. 43, 2020
revista@analectica.org

Recepción: 11 Agosto 2020
Aprobación: 26 Octubre 2020

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/251/2511843004/>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4440110>

Resumen: En México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se implementó el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y Padres Solos (PEI), cuyos antecedentes son el Proyecto Casas de Atención Infantil (2000-2006) y el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) (2012-2018). El PEI tiene dentro de sus objetivos proveer de servicios de cuidado y atención de infantes para aquellas madres que buscan empleo, estudian o trabajan, así como aquellos padres solos. En este sentido, este artículo analiza los marcos interpretativos del PEI para observar cómo se interpreta la perspectiva de género en esta política social, a través del análisis de los documentos programáticos y normativos existentes. El argumento que se sostiene es que los marcos interpretativos dominantes en el PEI se basan en una perspectiva de necesidades prácticas de género para el combate a la pobreza que, por un lado, acepta el rol de mujer proveedora pero que, por el otro, reproduce y acentúa el rol tradicional de la mujer como cuidadora sin que haya efectivamente un proceso de empoderamiento femenino con miras a una transformación social y cultural.

Palabras clave: marcos interpretativos, políticas de cuidado, transversalidad de género.

Abstract: In Mexico, during Enrique Peña Nieto's six-year term (2012-2018), the Child Stay Program to Support Working Mothers and Single Parents (PEI) was implemented, whose antecedents are the Child Care Homes Project (2000-2006) and the Program of Child Stays to Support Working Mothers (PEI) (2012-2018). The PEI has within its objectives to provide care and attention services for infants for mothers seeking employment, studying or working, as well as single parents. In this sense, this article analyzes the interpretive frameworks of the PEI to observe how the gender perspective is interpreted in this social policy, through the analysis of existing programmatic and normative documents. The argument that is upheld is that the dominant interpretative frameworks in the PEI are based on a perspective of practical gender needs to combat poverty that, on the one hand, accepts the role of female provider but, on the other, reproduces and it accentuates the traditional role of women as caregivers

without actually having a female empowerment process with a view to social and cultural transformation.

Keywords: interpretive frameworks, care policies, gender mainstreaming.

Introducción

En las últimas dos décadas nos hemos enfrentado a una serie de cambios y transformaciones producto de procesos macroeconómicos y sociales derivados de la ausencia de Estados de Bienestar sólidos, procesos de terciarización y el incremento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo (López y Ordóñez, 2006). Las consecuencias de esto se observan en las unidades domésticas donde los hombres han dejado de ser los principales proveedores y las mujeres han empezado a asumir este rol, convirtiéndose no sólo en cuidadoras (de hijos e hijas, esposo, padres, suegros) sino también en proveedoras de la familia, a través de una serie de estrategias diversas para generar recursos monetarios y no monetarios, de manera formal o informal.

Sin embargo, esta modificación en los roles ha supuesto una intensificación en las actividades de las mujeres, incrementándose las jornadas de trabajo para estas, jornadas en su gran mayoría no remuneradas (Zaremborg, 2008). Así pues, la mayor preocupación ha sido la conciliación entre los ámbitos productivo y reproductivo, preocupación vinculada naturalmente a una responsabilidad de corte privado, con la participación exclusiva de las mujeres, en la que los Estados tenían poco o nada de responsabilidad e injerencia (Hernández Prados & Lara Guillén, 2015). No ha sido sino hasta principios de este siglo que se han generado estrategias de acción pública para el cuidado de los infantes, los adultos mayores y las personas en situación de discapacidad.

En México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se implementó el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y Padres Solos (PEI), cuyos antecedentes son el Proyecto Casas de Atención Infantil (2000-2006) y el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) (2012-2018). El PEI tiene dentro de sus objetivos proveer de servicios de cuidado y atención de infantes para aquellas madres que buscan empleo, estudian o trabajan, así como aquellos padres solos. En este sentido, este artículo analiza los marcos interpretativos del PEI para observar cómo se interpreta la perspectiva de género en esta política social, a través del análisis de los documentos programáticos y normativos existentes. El argumento que se sostiene es que los marcos interpretativos dominantes en el PEI se basan en una perspectiva de necesidades prácticas de género para el combate a la pobreza que, por un lado, acepta el rol de mujer proveedora pero que, por el otro, reproduce y acentúa el rol tradicional de la mujer como cuidadora sin que haya efectivamente un proceso de empoderamiento femenino con miras a una transformación social y cultural.

Marco Analítico

Las personas tienen derecho a poseer lo necesario para vivir con dignidad y paz, es decir condiciones de bienestar mínimas. El bienestar se observa a partir de su ausencia y está estrechamente relacionado con los conceptos de pobreza, inequidad y capacidades socialmente deseables[1]. En nuestra región, la concepción de bienestar históricamente se ha asumido a partir de enfoques diversos e incluso contrapuestos entre sí. Actualmente domina un enfoque del bienestar dirigido hacia la creación de capacidades, o el capital humano necesario para el sistema productivo. Que, traducido para la formulación e implementación de políticas públicas, está orientado a generar capacidades básicas para las personas en distintas áreas, principalmente en educación y salud, con carácter focalizado y atendiendo sólo aquella parte de la población que no puede acceder a este tipo de bienestar por medio del mercado (Martínez, 2008).

Lo anterior se pone en relieve al observar el tipo de políticas públicas que se generan, especialmente las políticas sociales. La política social es una de las formas en que el Estado interviene en la sociedad, pero lo hace –o debería hacerlo– en paralelo o de manera conjunta con los entes privados, la familia y la sociedad civil organizada. También, la política social tiene como elemento constituyente la controversia pues dota de recursos, transfiere ingresos o provee de servicios públicos a ciertos sectores de la población; lo que implica necesariamente la exclusión de otros. De ahí que podemos decir que la política social delimita los contornos de lo social; y, desde los actores, la política social posibilita o impide a los sujetos acceder a las normas y los recursos que estos requieren como elementos constitutivos de sí o para actuar en un contexto determinado (Barba, 2007).

Cobra sentido, pues, hablar de la introducción de la perspectiva de género en la política social. Si la política social delimita los contornos de lo social y provee, además, de marcos de acción a los sujetos, evidentemente el enfoque que subyace a la acción pública tendrá un efecto de realidad.

¿Qué implica la transversalidad de género entonces? En principio, cuando se habla de género se hace referencia a las prácticas y roles construidos socialmente y que han sido impuestos a los hombres y las mujeres basados en el sexo biológico de cada cual. Es decir, son las prácticas y roles asignados según lo que se ha definido es propio para la mujer o para el hombre (Scott, 1996). El problema de esta asignación de género es que ha derivado en procesos y en situaciones sumamente desiguales entre ambos sexos, situaciones en las que las más desaventajadas y en condiciones de extrema vulnerabilidad, poco empoderamiento y falta de ciudadanía son las mujeres, a esto se le ha llamado desigualdad de género. Para combatir la desigualdad de género en las esferas institucionales se ha generado la estrategia de *mainstreaming* de género, propuesta a partir de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres de la ONU celebrada en Beijing en 1995 (Lombardo, 2003).

El *mainstreaming* de género se ha traducido como la “transversalidad de género”, que significa la integración de forma sistemática de la equidad de género a las corrientes o enfoques de la política pública. Las experiencias que han derivado de la implementación de esta estrategia, traducidos en aprendizajes de diversa índole, han favorecido una mejor comprensión de las implicaciones teóricas y metodológicas de este enfoque en el funcionamiento de

las instituciones. En este sentido, puede verse la transversalidad de género como “un método de transformación institucional que busca integrar la equidad de género como un nuevo valor a la cadena de trabajo y producción de las políticas de una institución, cuyos objetivos han sido fijados previamente” (Incháustegui, 2006, pág. 5). Ahora bien, la transversalidad de género tiene dos frentes de acción, a saber: 1) generación de políticas de equidad, que son acciones incorporadas a las políticas, estas están orientadas a corregir un desequilibrio en las formas en que se han distribuido el poder, los recursos, las oportunidades o el reconocimiento entre hombres y mujeres; 2) acciones dirigidas a modificar las lógicas subyacentes de los procesos de formulación de las políticas públicas, y el funcionamiento al interior de las instituciones (Incháustegui, 2006).

¿Cuál es la relación de la política social con la transversalidad de género y cómo se interseca con las políticas de cuidado? Existe un consenso entre las agencias gubernamentales y organismos internacionales sobre la forma en que la pobreza afecta de manera diferenciada a mujeres que a hombres. En este sentido, el incluir la perspectiva de género en los programas de combate a la pobreza tiene como objetivo evidenciar las causas que subyacen de las desventajas sociales a las que se enfrentan las mujeres y que, como consecuencia, las excluyen (López y Ordóñez, 2006). En todo caso, no debe perderse de vista que las desigualdades al interior del hogar tienen efectos en los mercados laborales; y al verse. Por ello, incluir la perspectiva de género dentro de la política social no ha sido siempre de la misma forma.

Ha habido dos perspectivas: la primera basada en las necesidades prácticas de género, llamado mujeres en el desarrollo, desde donde se formulan las estrategias que parten de la condición concreta de la mujer a partir de su posición en la división sexual del trabajo y de los requerimientos para su sobrevivencia; la segunda, género en el desarrollo, que resalta las necesidades estratégicas, se enfoca en generar condiciones y construir una organización más equitativa tanto en la estructura como en la forma y fondo de las relaciones entre hombres y mujeres. En todo caso, la distinción entre la dimensión práctica y estratégica de estos enfoques está relacionada con el poder, el control, y la explotación derivada de la división sexual del trabajo (Tepichín, 2010).

El cuidado infantil, por su parte, es asumido como trabajo doméstico y por tanto es parte del trabajo reproductivo[2]. A pesar de su importancia, el cuidado infantil realizado por las mujeres es pasado a segundo plano, no es reconocido ni valorado socialmente (López Estrada, 2017). El que no sea reconocido, ni considerado dentro de la agenda pública, se suma a los impedimentos para la construcción de ciudadanía social de las mujeres pues la no conciliación entre trabajo productivo y reproductivo es considerada un factor de exclusión de las mujeres para el pleno ejercicio de los derechos (Arriagada, 2005). En México los temas vinculados a lo asumido como exclusivo del espacio doméstico, como el cuidado infantil, han sido abordados de manera fragmentada. Por un lado, se observan políticas de cuidado infantil a través de políticas educativas; y por el otro, se atienden el cuidado infantil a partir de demandas de las madres trabajadoras (López, 2007). En todo caso, son políticas públicas que están direccionadas hacia la familia, pero una familia en términos tradicionales — pareja heterosexual, con hijos e hijas, roles bien definidos, donde la mujer sigue siendo responsable de la vida familiar, y los hombres los proveedores principales

—lo que termina siendo sumamente contrastante e incongruente entre los objetivos de la transversalidad de género y el diseño de las políticas sociales (Benítez Pérez, 2017). Por ello la importancia de observar cómo es concebido el problema del cuidado infantil a partir de un enfoque de género dentro de las políticas sociales en México, pues como hemos dicho, estas delimitan el contorno de lo social y tienen un efecto de realidad.

Para observar en qué medida la perspectiva de género ha sido incorporada a la política social que nos ocupa, el Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras y Padres Solos, se utilizará la metodología de marcos interpretativos. Los marcos son un esquema que configura qué significa la realidad. Un policy frame (marco de política) es un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícitamente o explícitamente, una solución (Verloo y Lombardo, 2007). O sea, los marcos de política no se limitan a ser sólo descripciones de la realidad, sino que son construcciones que dan sentido y significan a dicha realidad, estructurando cómo la comprendemos.

El análisis de marcos trata entonces de estudiar los “marcos interpretativos” cómo se utilizan “en la (re) construcción y negociación de la realidad por parte de los actores sociales y políticos en sus respectivos discursos. El método [...] intenta identificar los marcos dominantes y/o en conflicto entre sí en el discurso de los/as actores/as socio-políticos/as, marcos que se construyen para dar sentido a diferentes situaciones y acontecimientos, atribuir culpas o causalidad, y sugerir líneas de actuación” (Bustelo y Lombardo, 2006). El método del análisis de marcos interpretativos está relacionado con el establecimiento de la agenda pública. En este sentido, Bacchi y Eveline (2010) consideran que los problemas que llegan a la agenda pública y política tienden a ser una representación de carácter estratégico que pone en relieve determinados problemas o asuntos, en detrimento de otros. En todo caso, dicen las autoras, la solución que está explícita tiene una representación implícita de cuál es el problema, que tiene profundas implicaciones.

La metodología de marcos interpretativos propone centrar el análisis en aquellos marcos que están aparentemente contrapuestos dentro de éstos. Y es que, se asume que los policy frames están divididos entre diagnóstico y pronóstico. Es decir, incluye una representación de un diagnóstico; una representación de un diagnóstico; y una llamada a la acción. En la conjunción de estos tres elementos se observan los marcos. En este sentido, el análisis de marcos propone identificar primero cuál es la lógica que subyace de estos, centrándose en las relaciones de poder existentes e identificando los procesos de exclusión. O sea, identificando quiénes no tienen voz en la interpretación del problema. También se proponen una serie de preguntas guía que permiten reconstruir estos marcos, a saber: ¿Cuál es el problema tal y como se representa? ¿Dónde se localiza? ¿Qué es lo que se ve como causa y como efecto? ¿Quién tiene voz a la hora de sugerir un curso de acción adecuado para resolver el problema? El corpus del análisis son los textos oficiales de las instituciones políticas o de las administraciones públicas: planes, programas o leyes (Bustelo y Lombardo, 2006; Verloo y Lombardo, 2007).

Proceso de institucionalización del Programa de Estancias Infantiles (PEI 2015-2018) y sus efectos

El programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y padres solos (PEI) tiene su antecedente en las políticas impulsadas en el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) con el Programa de Jefas de Familia del que deriva el Proyecto de Casas de Atención Infantil (CAI). Para el periodo de Felipe Calderón (2006-2012) se implementa el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (López, 2008; Ángeles, 2011). El proceso de institucionalización se da a partir de la creación del Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles en mayo de 2007. Posteriormente se crea la Ley General de Prestación de Servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral Infantil en octubre del 2011; y, en cada sexenio se generan las Reglas de Operación donde se establece la creación de un Comité Técnico (SEDESOL, 2014; SEDESOL, 2008; DOF, 2011; DOF, 2007).

No se tiene evidencia sobre los efectos que el proceso de institucionalización ha generado. Sin embargo, para la evaluación del CONEVAL del año 2013 se recomendaban 4 cuestiones, a saber:

1. documentar la metodología a partir de la cual se calculaba y definían las metas y los indicadores que eran considerados en el programa;
2. se requería la elaboración de un documento de planeación Estratégica de corto, mediano y largo plazo del programa;
3. se requería fortalecer los mecanismos de seguimiento a beneficiarios en un tiempo extendido para identificar los efectos del programa;
4. homologar los términos utilizados para hacer referencia a las población potencial y objetivo en los diferentes documentos normativos del Programa (CONEVAL, 2013).

Para la evaluación del 2015 realizada también por CONEVAL, únicamente se recomienda completar el proceso de supervisión y seguimiento para verificar el impacto del programa (CONEVAL, 2015). Aunque no se puede hacer aseveraciones concluyentes sobre esto, si se ve una mejoría en la cantidad y en la calidad de las recomendaciones realizadas.

Marco Normativo

El Marco Normativo del cual deriva el PEI es:

Marco Normativo Internacional

1. Declaración Universal de los Derechos Humanos.
2. Organización Internacional del Trabajo.
 - a) Convenio 100: Convenio sobre la discriminación.
 - b) Convenio 156: Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares.

- c) Convenio 183: Convenio sobre la protección de la maternidad.
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos.
 - a) Artículo 17: Protección a la familia.
 - b) Artículo 24: Igualdad ante la ley.
4. Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
 - a) Artículo 11: Lo relativo a eliminar la discriminación contra la mujer en el empleo.
 - b) Artículo 13: Evitar discriminación en prestaciones económicas y sociales.
 - c) Artículo 14: Evitar la exclusión de la mujer rural.
5. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención De Belem Do Para”.
 - a) Artículo 5.
 - b) Artículo 6.
 - c) Artículo 8.
6. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.
7. Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer.
 - a) Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.
8. Convención Internacional de los Derechos de los niños y las niñas.

Marco Jurídico Nacional

1. Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley General para la Igualdad entre hombres y Mujeres.
3. Ley General de Prestación de Servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral Infantil.

¿Consecuente? El PEI en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018

Dentro del diagnóstico del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD 2013-2018) (Gobierno de la República, 2013) en el punto referente a la corresponsabilidad social se reconoce que hay una diferencia sustancial entre hombres y mujeres en la cantidad de horas dedicadas al trabajo remunerado y no remunerado: mientras las mujeres dedicaban cerca de 39 horas semanales al trabajo no remunerado, los hombres sólo lo hacían alrededor de 12 horas a la semana. La situación se agrava si son mujeres jefas de familia. El diagnóstica menciona también que son las mujeres prácticamente las únicas cuidadoras o, al menos, las que más tiempo dedican al cuidado de los hogares. Es decir, son las que mayormente se encargan de proveer bienestar en el cuidado, sin embargo,

no se cuenta con la infraestructura social que apoye dicha labor. Lo que implica que está altamente feminizado, familiarizado y desmercantilizado el proceso de generación de bienestar (Martínez, 2008).

Por último se menciona que las mujeres tienen el derecho a la autonomía económica, a la educación, a la igualdad de oportunidades, a elegir un desarrollo y crecimiento profesional o personal, sin embargo esto no será posible en la medida en que las mujeres no logren insertarse en el mercado de trabajo o en instituciones educativas debido a la falta de infraestructura social que permita ser corresponsables en el trabajo y el cuidado (Gobierno de la República, 2013).

El PROIGUALDAD (Gobierno de la República, 2013) propone el objetivo transversal 3 donde se promueve el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos en el marco de igualdad. Dentro de la estrategia 3.1 “incrementar la participación de las mujeres en el trabajo remunerado”, se tiene como línea de acción dar incentivos a las empresas que provean servicios de cuidado infantil a sus trabajadoras y trabajadores. Dentro de la estrategia que versa sobre promover el acceso de las mujeres al empleo decente, se propone promover el derecho de protección social universal de las mujeres; y adecuar los procedimientos para garantizar la seguridad social de las mujeres de acuerdo con sus ciclos laborales. Por último, la estrategia que pretende impulsar políticas que favorezcan la corresponsabilidad entre Estado, empresas y los y las trabajadoras para desarrollar servicios de cuidado tiene como líneas de acción relacionadas con el PEI tres: 1) fomentar el crecimiento de los servicios de guarderías y centros de cuidado diario para dependientes con horario extendido; fomentar la expedición de licencias de paternidad para el cuidado de los niños y niñas; y promover esquemas y horario de trabajo de faciliten la conciliación de las responsabilidades laborales con vida personal y familiar.

Estas estrategias y generación de acción son consecuentes con el diagnóstico, prevén dentro de sus líneas de acción el crecimiento de estancias de cuidado en el país, aunque es sólo para aquellas guarderías que pertenecen a los sistemas de salud (IMSS e ISSSTE). Pero, no se menciona al PEI, salvo de manera tangencial al afirmarse que se buscará se promueva el derecho universal a la seguridad social. Por último, un elemento sumamente interesante es que se promueve dentro de las acciones las licencias de paternidad, que implica una modificación en las lógicas de la división sexual del trabajo.

Analizando los marcos interpretativos del PEI

Como se ha visto, para hacer el análisis del Programa de Estancias Infantiles a Madres Trabajadoras se utilizará la metodología de marcos interpretativos. Para realizar esta se han utilizado las Reglas de Operación del programa publicadas en julio de 2015.

Dimensión 1. Las voces presentes en el texto

En el análisis de las ROP del PEI emitidas por las Secretaría de Desarrollo Social se puede observar que la voz cantante es la administración pública, en este caso, la Secretaría de Desarrollo Social. La posición desde la cual se habla es de una

supuesta neutralidad y objetividad que, en definitiva, es altamente cuestionable. Al ser una voz presuntamente neutral, el papel de las mujeres y –en menor medida– de los hombres objetivo del programa es pasiva. Es decir, no se les da voz y no se ven como personas activas sino como sujetos en espera de “ayuda”. Asimismo, existen dos conceptos que llaman la atención: el primero es el de “madres trabajadoras”, que hace referencia a pensar en el modelo entendido como mujeres en el desarrollo (Tepichín, 2010) donde se sigue poniendo el énfasis en la conciliación trabajo-familia como responsabilidad única de las mujeres, y por tanto en sobrecargar las responsabilidades de las mujeres hasta segundas jornadas no remuneradas; y el de “padres solos” quienes, sí y sólo sí no se encuentran acompañados de su cónyuge podrán acceder a los beneficios de este programa.

Además, hay una visión normativa heterosexual que, si bien reconoce las diferencias derivadas del ser indígena y lo relativo a la posición social (o clase), invisibiliza la orientación sexual y, con ello, la diversidad de familias que existen en el país. Esta perspectiva resulta sumamente desigual y alejado del enfoque de transversalidad de género, que no es siquiera mencionado en las reglas de operación del PEI.

Dimensión 2. La Forma en que se concibe el problema: Diagnóstico

El problema se presenta como la ausencia de opciones para el cuidado de los hijos para mujeres trabajadoras y padres solos que deseen trabajar, estén en busca de empleo, o necesiten educarse/capacitarse y que no cuenten con otros esquemas de seguridad social públicos o privados. En cuyo caso, el fin último del programa es combatir la pobreza a través de la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, ya sea este formal o informal. En este sentido, el género viene a ser central, aunque esta visión está pensada a partir de un enfoque de igualdad de oportunidades (Zaremborg, 2013), y entonces no se toman acciones para la transformación de estas estructuras heredadas de desigualdad sino que, más bien, este programa está perpetuando la reproducción de las estructuras de opresión pues piensa a la mujer como la única responsable del cuidado de los y las niñas, aunado a su rol como proveedora; mientras que los hombres están relegados a un segundo plano y sólo serán parte de esta responsabilidad en ausencia de una cónyuge.

La transformación del rol social de las mujeres y la transformación de las obligaciones históricamente heredadas por las mujeres como cuidadoras y responsables del hogar –o amas de casa– no es algo que se esté promoviendo a través de la enunciación del problema. Y es que, aunque no explícitamente, se puede leer que este problema es causado por la inclusión de las mujeres al mercado de trabajo y con ello la modificación de su rol tradicional y que, por tanto, son éstas las que deben seguir adecuando su ser y quehacer para poder conciliar el trabajo con la familia.

Así, la causa del problema enunciado en las reglas de operación del programa dice que “el rol social de las mujeres como amas de casa y responsables del cuidado de sus hijos se ha transformado, teniendo como consecuencia que un número cada vez mayor se incorpore al mercado laboral para contribuir al sustento de sus hogares [...] Para las madres de niños pequeños, la decisión de ingresar al mercado laboral depende en buena medida de la disponibilidad de alternativas viables de

cuidado infantil, que les permitan contar con el tiempo necesario para obtener y mantener un empleo, o bien, para estudiar o capacitarse” (SEDESOL, 2014). Es decir, se sigue asumiendo que las mujeres deben realizar ambos roles: mujeres que cuidan y mujeres que proveen.

Pero, también, dentro del diagnóstico se enuncia que “en hogares en donde habita el padre, 95.6% se conforma por la pareja (padre y cónyuge) con hijos, 2.2% sólo por el padre con sus hijos y 2,2% por el padre, sus hijos y otros integrantes como nietos, yernos, nueras, madre o padre, hermanos y sobrinos, principalmente. De ello se desprende que éstos también requieren de los servicios de cuidado y atención infantil, para las(os) niñas(os) bajo su cuidado” (SEDESOL, 2014). Es decir, hay un trato diferenciado entre mujeres y hombres y se explicita en las causas. Mientras que se encuentra como causa que las mujeres por su inclusión al mercado laboral formal e informal han dejado de hacerse cargo de la atención y el cuidado de los hijos, además de ser encargadas de proveer el bienestar de la familia; a los hombres es necesario “ayudarles” en la tarea del cuidado dado su condición de “soledad” o de ausencia de mujer que se haga cargo.

Esta representación es problemática por varias cuestiones. Una de las principales es que pareciera que son las mujeres las únicas que deben observar por el cuidado y el bienestar de la familia, subordinando la vida familiar. Otra cuestión es que a través de esta visión se asume que “los costos monetarios asociados a la maternidad y al cuidado infantil son altos, por lo tanto, han propiciado mecanismos de discriminación de las mujeres en los mercados de trabajo tales como: bajos salarios, falta de acceso a capacitación y puestos de alta jerarquía” (López, 2010, pág. 167). Y por supuesto se sigue asumiendo que las mujeres tienen cierta vocación, habilidad natural y preferencia individual hacia el trabajo reproductivo debido a su condición sexo-genérica (Tepichín, 2010).

Se requiere entonces una modificación en la enunciación del problema. El problema sí se observa en la ausencia opciones viables para el cuidado de los niños y niñas, pero las causas referidas a la modificación de los roles tradicionales de la mujer, hace suponer que efectivamente son ellas las culpables de que haya que buscar espacios viables para el cuidado.

La opción de enunciar el problema es que producto de los procesos macroeconómicos se requiere una redistribución de las responsabilidades del cuidado que se reparta de manera equitativa entre el Estado y la familia. Dentro de la familia, hay una necesidad de que estas responsabilidades no sean de carácter exclusivo de la mujer sino de todos los miembros de esta. Asumiendo que no hay un solo modelo de familia sino múltiples y variadas formas de ser y hacer familia.

Dimensión 3. La solución al problema: pronóstico

Las acciones que propone el programa son “estancias infantiles que apoyan, a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y a los padres solos con hijas(os) o niñas(os) bajo su cuidado de entre 1 hasta 3 años 11 meses de edad, y entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad en caso de niñas(os) con alguna discapacidad, a través de subsidios que les permiten acceder a los servicios de cuidado y atención infantil” (SEDESOL, 2014). De ahí que los objetivos estén enunciados en función de proveer esquemas de seguridad social sobre servicios

de cuidado y atención infantil a madres y padres solos (sic) que trabajan, buscan empleo o estudien (SEDESOL, 2014).

Para reformular esta perspectiva necesariamente se requiere poner atención en generar procesos de redistribución equitativa de las funciones al interior de los hogares, por poner un ejemplo. Implica también pensar que, aunque haya una inclusión de las mujeres en el mercado de trabajo, este no debería de ser problemático per se, sino que es necesario generar condiciones de ciudadanía para mujeres y hombres, niños y niñas, y pensar en acciones universalistas, y no focalizadas y familiaristas (Martínez, 2008). En este sentido, López (2010) tomando en cuenta todos los esquemas públicos y privados de seguridad social en México, propone que debe integrarse todos estos esquemas en uno solo, generando un sistema general, al que tanto padres como madres tengan acceso al servicio a través de impuestos negativos; en caso de que no declaren ingresos o que sus ingresos estén por debajo de la línea de bienestar, se pueden generar transferencias; además, dice la autora, debe incentivarse la participación de los padres de familia en estos esquemas.

También se propone un cambio sociocultural asegurando que “las políticas de cuidado infantil deben orientarse no sólo a la promoción del trabajo femenino como fuente de mayores ingresos para las familias de escasos recursos, sino también al interés estratégico del empoderamiento de las mujeres, y de la promoción de relaciones democráticas en las familias” (López, 2010, pág. 175). En la medida en que se vayan generando más procesos de desfamiliarización acompañado por acciones universalistas del Estado que no solo pretendan conciliar el mundo familiar con el mundo laboral, sino que se parta de empoderar a partir de las nociones de ciudadanía, podrían verse transformaciones sustanciales en las desigualdades de género.

Se puede sintetizar lo anterior en el siguiente esquema:

Tabla 1. Análisis de marcos interpretativos del PEI

Diagnóstico	Atribución de responsabilidad	Pronóstico	Llamado a la acción	Voces
Ausencia de opciones para el cuidado de los hijos para mujeres trabajadoras y padres solos que deseen trabajar, estén en busca de empleo, o necesiten educarse/capacitarse y que no cuenten con otros esquemas de seguridad social públicos o privados	Las mujeres son responsables y por tanto hay que “apoyarles”. Y un nivel estructural: la necesaria incorporación al mercado laboral de las mujeres, por lo que se hace necesaria la intervención del Estado para subsanar estas fallas.	Generar alternativas viables para el cuidado de los infantes para que las mujeres -y en menor medida los hombres- puedan incorporarse al mercado laboral o a la capacitación.	Acciones de corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad civil y las mujeres trabajadoras y los padres solos.	El gobierno federal a través de la SEDESOL.

Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOL (2014).

Conclusiones

A lo largo del documento se ha realizado un análisis de los marcos interpretativos que se observan en el PEI, intentando contrastar someramente este con el PROIGUALDAD 2013-2018. En este sentido, El PROIGUALDAD dentro de su diagnóstico reconoce que son las mujeres las que mayor cantidad de horas dedican al trabajo reproductivo, incluso son las que mayor tiempo dedican al trabajo dadas las dobles jornadas. Y reconoce, además, que no se cuenta con la infraestructura social adecuada para desahogar las cargas de estas mujeres y, con esto, generar mejores condiciones de vida para estas. En este sentido propone una serie de acciones que resultan interesantes para atender el cuidado de los menores, como el garantizar la seguridad social de todas las mujeres independientemente del ciclo laboral. Pero, el primer gran hallazgo cuando se comparan el PEI y el PROIGUALDAD es que no hay una mención directa de transversalizar el enfoque de género dentro del PEI pues no se hace mención del Programa de Estancias Infantiles dentro del PROIGUALDAD. Esto resulta sumamente interesante para entender el marco interpretativo que subyace al Programa de Estancias Infantiles, y que no es derivado propiamente de un enfoque de igualdad.

Al hacer un análisis de los marcos interpretativos se observa que en el pronóstico sigue habiendo un énfasis en la conciliación entre trabajo productivo y reproductivo, pero teniendo como responsables únicas a las mujeres y relegando el papel de los padres pues pueden acceder a este programa únicamente si su estatus es de no acompañados por alguna mujer. Un elemento que resulta sumamente interesante es la visión normativa heterosexual que invisibiliza la diversidad de familias que existen en el país y, por tanto, no toma en cuenta otro tipo de composición familiar para incorporarlas dentro del programa. Asimismo, dentro del diagnóstico se puede apreciar que no se están generando estrategias que coadyuven a transformar el rol social de las mujeres. Es decir, de modificar el rol impuesto como cuidadoras y responsables del hogar. Más bien, la urgencia es que estas mujeres se inserten al mercado de trabajo para paliar las condiciones de pobreza, lo que implica un doble rol sumamente inequitativo pues son mujeres que cuidan y mujeres que trabajan. Además, pareciese que son las mujeres las únicas encargadas de garantizar el cuidado de los infantes, pues siquiera se incluye a los hombres como corresponsables en esta tarea.

Entonces, el marco interpretativo dominante del Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras y Padres Solos aunque reconoce como un serio problema el que las mujeres sean excluidas de la vida productiva y/o de la reproductiva, aprovechando el trabajo de las mujeres como una forma de resolver y “salvar” la economía familiar que eventualmente la empoderaría, sigue reproduciendo los roles reproductivos y la discriminación de las mujeres dentro de la familia, lo que implica que no se promueven procesos de cambio sociocultural al interior de la esfera doméstica para un reparto más equitativo de las tareas reproductivas. Y, en tanto transversalidad, los visos de generar procesos de cambio son tenues y desdibujados. Sin lugar a duda, se requiere doblar esfuerzos para que el cuidado de niños y niñas ya no sea tarea exclusiva de las mujeres ni de las familias; y que no sean únicamente estrategias de supervivencia, sino coadyuven al pleno desarrollo de todos y todas, y sobre todo se generen procesos para alcanzar la ciudadanía universal.

Referencias

- Ángeles, G. (2011) Evaluación de impacto del programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Arriagada, I. (2005) Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales. Santiago de Chile: Reunión de expertos. CEPAL.
- Bacchi, C. y Eveline, J. (2010) Approaches to gender mainstreaming: What's the problem represented to be? En C. Bacchi, & J. Eveline, *Mainstreaming politics: gendering practices and feminist theory* (págs. 111-138). Australia: The University of Adelaide Press.
- Barba, C. (2007) ¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Benítez Pérez, M. E. (2017). La familia: desde lo tradicional a lo discutible. *Novedades en Población* (26), 58-68.
- Bustelo, M. y Lombardo, E. (2006) Los marcos interpretativos de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Derecho Comunitario*, 117-140.
- CONEVAL (2013) Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora clasificados como institucionales, derivados de informes y evaluaciones externas 2012-2013. Obtenido de http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Mecanismos_2012/SEDESOL/SEDESOL_DI.pdf
- CONEVAL (2015) Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora clasificados como institucionales, derivados de informes y evaluaciones externas 2014-2015.
- DOF (2007) Decreto por el que sea crea el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles. Obtenido de http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2582/2/images/DECRETO_SIST-NAL_DE_GUARDERIAS_10-05-07.pdf
- DOF (2011) Decreto: Ley General de prestación de Servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil. Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5215790&fecha=24/10/2011
- Gobierno de la República (2013) Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las mujeres. México: Gobierno de la República.
- Incháustegui, T. (2006) La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia. En M. Barquet, *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*. México: Comisión de Equidad de Género, LIX Legislatura, Cámara de Diputados.
- Lombardo, E. (2003) El mainstreaming de género en la Unión Europea. *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, 6-11.
- López Estrada, S. (2017). Políticas de cuidado infantil en América Latina: Análisis comparado en Chile, Costa Rica, Uruguay y México. *Frontera Norte*, 29 (58), 25-46, doi:<http://dx.doi.org/10.17428/rfn.v29i58.495>.
- López, S. (2007) Políticas de cuidado infantil, género y ciudadanía. El proyecto CAI en Tijuana. *La Ventana*, 125-166.
- López, S. (2008) Políticas de cuidado infantil, género y ciudadanía. *La Ventana*, 125-166.

- López, S. (2010) Universalismo básico y políticas de cuidado infantil en México. En E. Valencia, *Perspectivas del universalismo en México* (págs. 163-175). Guadalajara: ITESO.
- López, S. y Ordóñez, G. (2006) *Pobreza, familia y políticas de género*. Tijuana: COLEF.
- Martínez, J. (2008) Régimen de bienestar familiarista. En C. CLACSO-CROP, *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Latina* (págs. 83-112). Buenos Aires: CLACSO.
- Scott, J. (1996) El género una categoría útil para el análisis histórico. En M. Lamas, *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. México: UNAM-PUEG.
- SEDESOL (2008) Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Obtenido de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/pei_otr.pdf
- SEDESOL (2014) Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2015. México: Diario Oficial de la Federación.
- Tepichín, A. (2010) El dilema del bienestar de las familias y la introducción de la perspectiva de género en política social: bondades del universalismo para resolverlo. En E. Valencia, *Perspectivas del universalismo en México* (págs. 155-162). Guadalajara: ITESO.
- Verloo, M. y Lombardo, E. (2007) Contested gender equality and policy variety in Europe: introducing a critical frame analysis approach. En M. Verloo, *Multiple meanings of gender equality. A critical frame analysis of gender policies in Europe* (págs. 21-49). Budapest-NY: Central European University Press.
- Zarembeg (2008) ¿Princesa salva a príncipe? Supervivencia, género y políticas de superación de la pobreza en México. En G. Zarembeg, *Políticas sociales y género. Tomo II: Los problemas sociales y metodológicos* (págs. 139-172). México: FLACSO-México.

Notas

- 1 Cuando se habla de pobreza se entiende como un estadio inferior del bienestar; y, al hablar de inequidad se hace referencia a la distribución inadecuada de los insumos (Martínez, 2008).
- 2 Dentro del trabajo reproductivo se encuentran actividades como el cuidado de los cuerpos de los otros, educación, formación, mantenimiento y sostenimiento de relaciones sociales, proveer de apoyo psicológico para los miembros de la familia, así como cuidar y mantener los bienes y los espacios domésticos (Arriagada, 2005).