



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



GENTE QUE TRABAJA Y LOGRA
enGRANDE



CIEPS
CONSEJO DE INVESTIGACIÓN Y
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Diagnóstico sobre la situación que guardan los Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil en el Estado de México, 2000-2013



Índice

Introducción

3

I. Antecedentes de los Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil

7

1. Antecedentes históricos

7

2. Oferta de servicios

9

3. Atención, cuidado y desarrollo integral infantil

10

4. Modelos de atención

11

II. Marco jurídico

15

III. Mujeres trabajadoras, hogares con jefatura femenina y menores en primera infancia

21

IV. Infraestructura disponible

29

Problemática

35

Recomendaciones

37

Referencias

38

Introducción

En las últimas décadas, México ha experimentado una serie de cambios demográficos, económicos y sociales de gran trascendencia, los cuales han modificado, entre otras cosas, el tamaño y composición de los hogares, es decir, el sistema tradicional de familia, especialmente en lo relativo al papel de la mujer en los quehaceres domésticos, laborales y de participación política (Lamas, 1989; Villagómez, 2002; Levy, 2003; Bayón y Mier y Terán, 2007).

La apertura comercial y la globalización han favorecido cambios en los patrones de consumo de los hogares y entre los individuos. Se han superado etapas como la explosión demográfica¹ durante la segunda mitad del siglo pasado y, en el presente, fenómenos como el bono demográfico,² la transición epidemiológica³ y los procesos de envejecimiento⁴ de la población (Villagómez, 2002).

En el ámbito familiar es evidente el aumento de la participación de la mujer en la actividad económica productiva. La familia nuclear tiende a modificarse a la par que la tasa de divorcios incrementa. Las oportunidades de desarrollo del género femenino se amplían, pero persisten algunas inequidades respecto de los varones (Levy, 2003; Bayón y Mier y Terán, 2007; INEGI, 2012).

La inserción laboral de la mujer, madre de familia o jefa de hogar, presenta la limitante de contar con el apoyo de personas o instancias encargadas del cuidado de los hijos pequeños, mientras ésta se encuentra trabajando, estudiando o capacitándose para participar en una actividad económica productiva remunerada (Lamas, 1989; Levy, 2003; Bayón y Mier y Terán, 2007).

¹ Es el proceso de aumento súbito de la cantidad de habitantes de una zona o región determinada, lo que genera cambios sociodemográficos significativos (RAE, 2014).

² El Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2010a y 2010b) establece que el bono demográfico es un periodo en el que se da una cierta relación favorable entre la población en edad laboral (entre 15 y 64 años) y la población económicamente dependiente (conformada por los menores de 15 años y los mayores de 64).

³ Se refiere a cambios demográficos que se producen en los patrones de algunas variables como la mortalidad, morbilidad, fecundidad y en los servicios de salud y su cobertura, los cuales tienden a ocurrir en concordancia con los procesos económicos.

⁴ Para un análisis antropológico del envejecimiento demográfico en México véase el estudio de Vázquez (2010).



Además del cambio sociodemográfico, se ha ampliado la oferta de servicios para la Atención, Cuidado⁵ y Desarrollo Integral Infantil (ACDII), tanto en el ámbito de lo público como de lo privado. Ante este fenómeno, surge la necesidad de regular estas actividades con la finalidad de asegurar ciertos estándares en cuanto a su calidad, funcionamiento y seguridad.

El objetivo de este documento es contar con un diagnóstico de la situación actual de los Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (CACDII) en el Estado de México; el estudio abarca del año 2000 al 2013, debido a que únicamente se dispone de información estadística y documental para estos años.

Se analizan los CACDII que operan en el Estado de México y que corresponden a instancias del ámbito público, como el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM), así como aquellos de orden federal, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). También se incluyen los centros de carácter privado donde la oferta de servicios es amplia y variada, que abarcan desde aspectos básicos de cuidado infantil hasta los que comprenden servicios psicológicos, de salud, alimentación, educación inicial, entre otros.

Este trabajo está estructurado en cuatro apartados: en el primero, se describen los antecedentes de las estancias infantiles hasta la denominación actual de CACDII en México, es decir, desde que surgen en los años cuarenta del siglo xx, cuando se crea el IMSS y aparece la Seguridad Social contributiva, hasta la actualidad.

En el segundo, se examina el marco jurídico existente en materia de protección de los derechos de las niñas y niños en su primera infancia, tanto en la esfera federal como en la estatal; la legislación incluye los marcos normativos vigentes del DIFEM e ISSEMyM, entre otros, así como aquella que motiva la regulación de los CACDII en México, particularmente en territorio mexiquense.

En el tercero, se presenta información sobre el número de mujeres que forma parte de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada en el Estado de México, la cual registra un aumento de su participación en actividades productivas. De igual manera, muestra datos sobre el número de hogares mexiquenses con jefatura femenina, donde destacan

⁵ Las actividades de cuidado de menores son aquellas que requieren niñas y niños para satisfacer alguna de sus necesidades como bañarse, vestirse, que les preparen los alimentos o les den de comer, que los lleven a la guardería, a la escuela, a otros lugares o que los acompañen. Las necesidades de cuidado cambian según la edad y características familiares y personales de los infantes (INEGI-INMUJERES, 2013).

algunas características que distinguen a este segmento. Posteriormente, se revelan cifras sobre los menores de edad y las personas que se responsabilizan de ellos cuando sus madres trabajan, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (INEGI-IMSS, 2014).

El cuarto apartado describe la infraestructura disponible en materia de oferta de servicios de ACDII en el Estado de México, así como la problemática existente. Finalmente se plantean algunas recomendaciones sobre este tema en materia de política pública.

I. Antecedentes de los Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil

En esta sección se presentan algunos antecedentes de los Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (CACDII), además de información sobre las diferentes opciones o modalidades en las que generalmente estos servicios son ofrecidos.

1. Antecedentes históricos

Aunque es difícil determinar la fecha exacta en que surgió la primera estancia infantil⁶ en México, se sabe que sus servicios están asociados al trabajo femenino; es posible que existan precedentes de estos lugares desde la segunda mitad del siglo XIX, cuando el desarrollo industrial y la división del trabajo generaron empleo para las mujeres, con lo cual surge la necesidad de contar con espacios destinados al cuidado de los menores, pues las madres dedicaban algunas horas al trabajo productivo (Gerhard, 2009).

Anteriormente, en los mercados tradicionales mexicanos con frecuencia había lugares o locales donde las mujeres trabajadoras encargaban a sus hijas e hijos, quienes contaban con un espacio para jugar y estaban al cuidado de terceras personas. De acuerdo con información del ISSSTE, la primera estancia infantil de la que se tiene registro fue creada en 1837 en el mercado El Volador (ISSSTE, 2014).⁷

Después de la Revolución Mexicana, los distintos presidentes se empeñaron en crear el andamiaje institucional que brindó a la población una serie de servicios enmarcados en dos grandes vertientes: por un lado, la seguridad social,⁸ acorde con los fundamentos económicos del estado

⁶ Una estancia infantil es una instalación pública o privada para el cuidado infantil, que proporciona servicios de alojamiento temporal y alimento para niños (INEGI-INMUJERES, 2013).

⁷ Véase estancias infantiles, disponible en: <http://www2.issste.gob.mx:8080/index.php/derechohabientes/estancias>, consulta: 6 de octubre de 2014.

⁸ Es un mecanismo de protección social y un derecho público, de observancia obligatoria y aplicación universal; su objetivo consiste en asegurar a toda la población las condiciones necesarias para alcanzar una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para tener una subsistencia decorosa. Considera distintas prestaciones con la finalidad de prevenir la miseria, la enfermedad, la ignorancia y la desocupación (Ayala, 2000; INEGI, 2010).



de bienestar,⁹ y por otro, establecer la denominada asistencia social pública,¹⁰ la cual ha sido administrada por las primeras damas en los tres órdenes de gobierno (Gerhard, 2009).

En 1929, como parte de las actividades de atención a la infancia, la señora Carmen García de Portes Gil funda la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, porque sirve como base para la creación de los llamados Hogares Infantiles; ocho años después cambia su denominación por Guarderías Infantiles.

En México, durante la etapa económica conocida como *desarrollo estabilizador*, se crean instituciones de seguridad social como el IMSS –en el año 1943–, que se enfocó en proporcionar prestaciones laborales a los trabajadores que se desarrollan en el sector privado; por su parte, el ISSSTE, desde su fundación en 1959, estuvo encaminado a ofrecer cobertura al personal adscrito al gobierno federal y tiene referentes similares en las entidades federativas, como el caso del ISSEMyM, que surge en 1969. De igual manera, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y las secretarías de la Defensa Nacional (SEDENA) y de Marina (SEMAR) proveen las prestaciones laborales correspondientes al personal que se desempeña en cada uno de estos ramos gubernamentales. Las estancias infantiles, o bien el cuidado infantil, aparecen como una de las prestaciones incluidas entre los servicios de seguridad social; en éstas se atiende a los menores en su primera infancia y, al mismo tiempo, se apoya a las mujeres para que puedan integrarse a la vida económica productiva y remunerada.

En 1973, la Ley del Seguro Social incorporó los servicios de guardería y cuidado de las niñas y niños de madres trabajadoras, tal como refiere Gerhard (2009). Más tarde, en 1976, la Secretaría de Educación Pública (SEP) crea la Dirección General de Centros de Bienestar Social para la Infancia, con la finalidad de coordinar y normar las estancias infantiles que estaban bajo su ordenamiento y aquellas que brindaban atención a los hijos de las madres trabajadoras en otras dependencias del ejecutivo federal. De esta manera, se cambia la denominación de Guarderías por la de Centros de Desarrollo Infantil.

⁹ Concepto en el que, en una economía de mercado, la intervención pública se justifica con el propósito de corregir los fallos mediante el uso de instrumentos, tales como la política fiscal, y con ello sea posible redistribuir el ingreso, ofreciendo a la población un adecuado suministro de bienes y servicios públicos, así como prestaciones sociales (Ayala, 2000; Samuelson y Nordhaus, 2010; Zorrilla y Méndez, 2011).

¹⁰ Consiste en brindar atención a sectores desfavorecidos y grupos vulnerables (infancia, juventud, mujeres, familias, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad, migrantes, entre otros) y trata de promover el cambio social hacia un estado de superación y mejora del bienestar en el que todas las personas desarrollen satisfactoriamente sus capacidades, asegurando el desarrollo humano, además, procura que cada individuo enriquezca su vida y prevenga disfunciones que lo alejen de la felicidad y el bien común (Ayala, 2000).

Para el año 1977, en México se crea el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), enfocado en la atención de la familia y los grupos sociales en condición de vulnerabilidad. El surgimiento de esta instancia ejerció un efecto sobre las 32 entidades federativas y sus municipios; desde sus inicios impulsó los aspectos relacionados con la asistencia social y el cuidado de los niños (Zorrilla, 2002).

En 2007 las estancias infantiles y Centros de Atención Infantil tuvieron un impulso significativo, pues ofrecían a las mujeres la posibilidad de contar con esta clase de servicios, ante su mayor presencia en el mercado laboral. El apoyo provenía más que de instituciones como el IMSS o el ISSSTE –que proporcionaban tradicionalmente el servicio como una prestación a sus derechohabientes– de programas sociales que brindaban esta cobertura en forma no contributiva, por ejemplo, los programas dirigidos a madres trabajadoras o jefas de hogar auspiciados por la SEDESOL en conjunto con el SNDIF (Ayala, 2000; Gerhard, 2009).

2. Oferta de servicios

Los servicios de ACDII comprenden distintas modalidades dependiendo de la instancia que los proporcione, por ejemplo, los de tipo ordinario son provistos como un bien público,¹¹ donde la cobertura se brinda a la población derechohabiente de instituciones como el IMSS, ISSSTE, PEMEX, la SEDENA y SEMAR, o el ISSEMyM en el caso del Estado de México. Su financiamiento proviene de las cuotas cobradas a los trabajadores y patrones como producto de su labor en la economía formal; por ello también reciben el nombre de contributivos (Ayala, 2000; Gerhard, 2009).

Una segunda modalidad para la provisión de los servicios de ACDII está basada en los esquemas mixtos, donde dependencias como el IMSS subrogan, es decir, conceden a los sectores social o privado la prestación de tales servicios en su nombre, lo que permite ampliar la cobertura, pero supone mayor rigor en cuanto a normatividad, supervisión y monitoreo (Ayala, 2000; Gerhard, 2009).

Un tercer modo de ofrecer estos servicios es el instaurado a lo largo del sexenio del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa, en el que se proveían los servicios a través de programas sociales, los cuales brindaban el apoyo a la población sin derechohabencia a la seguridad social,

¹¹ Un *bien público puro* es aquel cuyo consumo por parte de un individuo no afecta el consumo de este bien por otro consumidor; se caracteriza por la no exclusión y la no rivalidad en el consumo, exactamente al contrario de un bien privado puro. La no rivalidad hace referencia a la idea de que el bien público puede ser simultáneamente consumido por varios individuos; a su vez, la no exclusión refiere que el bien no implica la necesidad de efectuar pago alguno por su disfrute (Ayala, 2000).

tratándose de esquemas no contributivos, más bien redistributivos, administrados por el SNDIF en conjunto con la SEDESOL, y recientemente sólo por esta última (Ayala, 2000; Gerhard, 2009; Secretaría de Gobernación, 2013).

Una cuarta manera de ofertar estos servicios es la de carácter privado en forma pura, en la cual los padres pagan un precio por recibir la ACDII para menores en primera infancia o en edad preescolar.

El esquema de servicios de ACDII como programa social se basa en el planteamiento de ofrecer cobertura a la población sin derechohabencia de seguridad social. La población en esta situación es aquella que labora en la economía informal, que, por tanto, recibe un salario precario y no cuenta con prestaciones de ley; este sector coincide con la población más pobre y vulnerable. Por tanto, la intervención pública busca resolver esta inconsistencia, compensando a los sectores más desprotegidos; se trata de un mecanismo de tipo no contributivo, en el que los beneficiarios son objeto de un proceso de redistribución del ingreso, como parte de la política social.¹²

3. Atención, cuidado y desarrollo integral infantil

12

En México, los CACDII tienen su antecedente inmediato en las guarderías, lugares donde se cuidaba y atendía a niñas y niños de corta edad. En general, carecían de un plan de trabajo que favoreciera el desarrollo de los niños, pero pronto, a partir de los estatutos de la Dirección General de Bienestar Social para la Infancia, de la SEP, el nombre de *guardería* fue sustituido por el de Centro de Desarrollo Infantil o CENDI.

La idea de los CENDI consistía en ofrecer a los infantes una atención más integral a partir de programas pedagógicos fundamentados en el desarrollo e implementación de acciones sustantivas, tales como espacios educativos adecuados, ambiente acorde a las necesidades de las niñas y los niños en su primera infancia y apoyo a la inserción laboral de la madre, quien funge como cabeza del hogar.

Inicialmente, los CENDI brindaban un servicio de corte asistencial para niñas y niños, después incorporaron a este esquema la estimulación temprana y, luego, se puso énfasis en el aspecto educativo, con el fin de fortalecer la intervención pedagógica, dirigida a promover las interacciones entre los menores y los adultos, así como el entorno natural y social.

¹² La política social es el conjunto de acciones que realiza el Estado para mejorar el bienestar de las personas y las familias (Levy y Rodríguez, 2005).

Otro esquema de CACDII es el ofrecido por el ISSSTE, en el cual aparecieron las llamadas Estancias de Bienestar Infantil, que eran administradas por las propias dependencias federales.

Así, en 1983, la Ley del ISSSTE incorporó el mandato de que el Estado tendría que ofrecer los servicios de estancias infantiles en beneficio de las madres trabajadoras. En 1984, esta institución de seguridad social concentró el manejo de las estancias infantiles que administraban las diferentes secretarías del Gobierno federal, y en 1989 se adopta el nombre de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil (ISSSTE, 2014).

El 10 de mayo de 2007 se crea el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles. Más tarde, el 24 de octubre de 2011 se publica la Ley General de Prestación de Servicios para la ACDII y el 16 de mayo de 2013 se instala el Consejo Nacional para la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (Secretaría de Gobernación, 2014).

Por tanto, de manera general, los principales objetivos de los CENDI son: a) asegurar que las niñas y los niños reciban la atención y ayuda más eficaz desde el momento mismo de su inserción en estas instituciones, y b) proveer las condiciones idóneas para que alcancen un desarrollo y una integración social óptima (Belda, 2000).

La atención integral se otorga a los infantes de 45 días de nacidos hasta los 4 años de edad, por considerarse que esta etapa es fundamental para el desarrollo del individuo; este tipo de atención consiste, por una parte, en satisfacer las necesidades básicas de las niñas y los niños para la preservación de la vida y de su integridad y, por otra, en el aprendizaje y desarrollo de los infantes, acorde con las particularidades y condiciones características de la edad.

4. Modelos de atención

Los modelos de atención varían de acuerdo con el tipo de institución que ofrece el servicio, por ejemplo, en el ámbito público sobresalen los esquemas de la SEP, del IMSS, ISSSTE, SNDIF y de la SEDESOL; en el Estado de México, los de la Secretaría de Educación, ISSEMyM y DIFEM.

En el modelo de atención de la SEP se incluyen los CENDI, que proporcionan el servicio a madres trabajadoras de dicha institución; este modelo hace hincapié en el enfoque de enseñanza-aprendizaje que enfatiza el desarrollo del infante, más allá del cuidado. En los centros se atiende a menores, desde 45 días de nacidos hasta los 5 años 11 meses. El servicio se ofrece bajo tres modalidades: escolarizada, semiescolarizada y no escolarizada.

La modalidad escolarizada abarca desde el nacimiento hasta la educación primaria. En esta etapa del ciclo de vida de los individuos se establecen las bases del aprendizaje y la formación de valores, así como las actitudes que favorecen el diálogo y la tolerancia en las relaciones con otras personas. De igual manera, en este nivel ocurren procesos relacionados con el crecimiento, desarrollo y aprendizaje de los infantes (SEP, 2013).

Por otro lado, la educación inicial semiescolarizada permite brindar asistencia educativa a niñas y niños de 2 a 4 años de edad que vivan en condiciones urbano-marginales, y que a su vez sus madres no cuenten con prestaciones laborales propias del trabajo formal; se enfoca en la atención a grupos vulnerables (SEP, 2013). Esta modalidad corresponde a una estancia educativa que provee de las herramientas esenciales para que los infantes ubicados en zonas urbanas empobrecidas puedan incorporarse al sistema escolarizado, a partir del nivel preescolar, contando con las habilidades básicas para desarrollarse de forma adecuada (SEP, 2013).

La tercera modalidad es la no escolarizada, basada en instruir a los padres y madres de familia sobre cómo educar a sus hijos en la etapa de la primera infancia, reforzando los lazos entre los integrantes del hogar. Aunque no es precisamente un servicio de ACDII, prepara a los menores para su posterior inserción en los niveles de preescolar y primaria (SEP, 2013).

Las estancias infantiles del IMSS también están orientadas a proporcionar el servicio a madres que trabajan. El esquema incluye los enfoques educativo y asistencial, favoreciendo el desarrollo integral del infante. La atención se ofrece desde los 45 días de nacidos hasta los 4 años de edad.

Por otro lado, el ISSSTE creó las Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil con el objetivo de apoyar a padres trabajadores. El esquema se encuentra soportado en el espíritu de corresponsabilidad con los beneficiarios, para potenciar el desarrollo social, sociológico y físico de las niñas y niños. Como en el caso de la SEP, atienden a menores de 45 días de nacidos hasta los 5 años 11 meses.

Por su parte, el SNDIF cuenta con los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil y los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios, los cuales se enfocan en las zonas urbano-marginales. Es un esquema educativo semiescolarizado bajo los criterios de la SEP, donde proporcionan alimentos, servicios de salud y se previene de riesgos a los infantes. El servicio es estándar y atender a pequeños desde los 45 días de nacidos hasta los 5 años 11 meses (DOF, 30 de abril de 2014).

Las Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras de la SEDESOL solamente consideran servicio de cuidado a menores de 1 y hasta los 3 años

11 meses, bajo un esquema de Programa Social que apoya, a través de subsidios, los servicios de cuidado y atención infantil. Las beneficiarias son mujeres madres de familia o jefas de hogar, así como padres con hijos en hogares monoparentales. La condición a cumplir es que perciban ingresos por debajo de la línea de bienestar económico (LBE), establecida en la medición multidimensional de la pobreza que calcula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (DOF, 30 de diciembre de 2013).

El servicio se ofrece en tres modalidades: Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos, Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil y, por último, Incorporación al Programa de Estancias Infantiles (DOF, 30 de diciembre de 2013).

En el Estado de México sobresalen los modelos de la Secretaría de Educación, el Servicio de Estancias Infantiles del ISSEMyM y el prestado por el DIFEM. El primero comprende diversas modalidades en los niveles de atención inicial, además de la educación preescolar, entre otras, las cuales se encuentran reguladas por el subsistema denominado Servicios Educativos Integrados del Estado de México (SEIEM), que es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado el 30 de mayo de 1992, en el contexto de la descentralización educativa hacia las entidades federativas. Su objetivo es ofrecer educación básica y normal de calidad (Secretaría de Educación, 2011).

Por otro lado, el ISSEMyM es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios; su creación se consigna en el decreto número 131 de la H. XLIII Legislatura del Estado de México, expidiéndose la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados. El organismo ofrece el servicio de estancias infantiles a madres trabajadoras derechohabientes que lo soliciten (ISSEMyM, 6 de agosto de 2012).

El ISSEMyM presta los servicios asistenciales y educativos en los niveles de lactante, maternal y preescolar, atendiendo a infantes de 3 meses a 5 años 11 meses de edad. Para ampliar la cobertura, el Instituto puede contratar el servicio con agentes privados, conviniendo el otorgamiento de estos en los niveles de lactante y maternal (ISSEMyM, 6 de agosto de 2012).¹³

El ISSEMyM brinda servicios de guardería y educación integral para los menores, así como asistencia en las áreas de desarrollo social, psicológico, físico y emocional de los infantes, bajo un ambiente de inclusión, equidad y respeto. Se atiende a los niños a partir de los 3 meses a 5 años 11 meses,

¹³ Por lactante se entiende a los menores de 3 meses a 1 año 6 meses. El nivel de maternal comprende a infantes de 1 año siete meses a 2 años 11 meses. Preescolar abarca a las niñas y niños de 3 a 5 años 11 meses de edad (ISSEMyM, 6 de agosto de 2012).

dependiendo de la etapa en que se encuentren, ya sea lactante, maternal o preescolar. Los CACDII que maneja el ISSEMyM están normados por el Reglamento Interno de las Estancias para el Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.

En seguida aparece el DIFEM, el cual provee servicio asistencial y educativo a menores de entre 3 meses y 2 años 11 meses, hijos de madres trabajadoras, a través de las estancias infantiles con servicio asistencial, operados por el DIFEM y por los Sistemas Municipales DIF en la entidad.

El DIFEM se distingue por sus servicios de guarda y educación integral para los menores, así como por asistencia psicológica, médica, odontológica, nutricional y de trabajo social, atendiendo a niñas y niños. Los CACDII del DIFEM se encuentran regulados por los Lineamientos de Operación de la Acción de Desarrollo Social Atención Educativa a Hijos de Madres Trabajadoras.

Los servicios ACDII también son proporcionados por los sectores social y privado, donde como ya se ha mencionado, la gama es variada, por lo que deben aplicarse procesos rigurosos de supervisión y regulación con base en la normatividad vigente en los ámbitos federal, del Estado de México y de sus municipios, concretamente en los rubros sanitarios, educativos y de protección civil.

II. Marco jurídico

En el actual punto el análisis parte desde el ámbito internacional, donde se estipula la protección de la infancia, así como en sus correspondientes ámbitos nacional y estatal. Se presenta el marco jurídico que sustenta y justifica, la oferta de servicios de ACDII en el Estado de México, su supervisión y regulación.

En primer lugar, por su relevancia, aparece el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual establece que todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de él, tienen derecho a igual protección social (ONU, 1948).

En línea con este precepto se encuentra el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1989, en el que se establece el reconocimiento de los derechos de los infantes a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (ONU, 1989).

En el caso mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4 párrafo ix, decreta que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos a la educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, principio que deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014a).

Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000 y su última reforma del 4 de diciembre de 2014 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014b), en su artículo 3º establece que:

La Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán en el cumplimiento del objeto de esta Ley, para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como para garantizar su máximo bienestar posible privilegiando su interés superior a través de medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales.



Las políticas públicas deberán contribuir a la formación física, psicológica, económica, social, cultural, ambiental y cívica de niñas, niños y adolescentes.

La Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2011 y sus reformas del 4 de diciembre de 2014 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011), establece en su artículo 14 que "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"; además, en su artículo 15 asenta que:

La prestación de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil cuando esté a cargo de las dependencias y entidades federales, estatales, del Distrito Federal o de los municipios, podrán otorgarla por sí mismos o a través de las personas del sector social o privado que cuenten con los requisitos y la autorización correspondientes. Se deberá garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos laborales y de las prestaciones de seguridad social que deriven de estos, en materia de atención, cuidado y desarrollo integral infantil.

Y en su artículo 16 señala que:

La prestación de servicio de atención, cuidado y desarrollo integral infantil se deberá cumplir con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento, así como por las disposiciones y ordenamientos jurídicos correspondientes en cuanto a salubridad, infraestructura, equipamiento, seguridad, protección civil y medidas de higiene de los Centros de Atención, en cualquiera de sus modalidades, así como de los servicios educativos, de descanso, juego y esparcimiento, y otros relacionados con el objeto de esta Ley.

Con respecto al marco jurídico del Estado de México, en primer lugar, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en el artículo 5, Fracción VII menciona que:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio debe-

rá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014a).

En particular, la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México establece en el artículo 8, Fracción I que:

El interés superior de las niñas, niños y adolescentes está ante cualquier otro interés que vaya en su perjuicio, lo que implica que las políticas, las acciones y la toma de decisiones de las Instituciones Públicas, Privadas, Tribunales, Autoridades Administrativas o los Órganos Legislativos, relacionadas con este periodo de vida, deberán dar prioridad a los derechos reconocidos en los ordenamientos legales, a fin de que la Niña, el Niño o el Adolescente alcancen su desarrollo, la plenitud de sus aptitudes y de la capacidad mental y física hasta el máximo de sus posibilidades; tomando en consideración que cada uno de ellos es una universalidad y una individualidad en la que la familia, la comunidad y el propio estado garantizarán ese pleno desarrollo (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014b).

La Ley de Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de México, publicada en la Gaceta del Gobierno el 5 de febrero de 2014, tiene por objeto:

- Regular las bases, condiciones y procedimientos mínimos para la creación, administración y funcionamiento de los CACDII.
- Garantizar a las niñas y niños el acceso a dichos servicios en condiciones de igualdad, calidad, calidez, seguridad y protección adecuadas.
- Establecer la concurrencia entre el estado y los municipios en la regulación de los CACDII.
- Salvaguardar el ejercicio pleno de los derechos de las niñas y niños en los CACDII (Gobierno del Estado de México, 2014b).

De acuerdo con esta Ley, los CACDII son “instalaciones donde se prestan servicios de atención física, psicológica, sanitaria, alimentaria, educación inicial, cuidado y desarrollo integral infantil a niñas y niños, desde los 43 días de nacidos hasta los cuatro años de edad” (Gobierno del Estado de México, 2014b).

La Ley de CACDII del Estado de México, en su artículo 4, establece que son sujetos de la misma: las dependencias públicas, los organismos

auxiliares y los particulares que presten esta clase de servicios, así como los usuarios de los Centros de Atención, quienes deberán cumplir con la normatividad que resulte aplicable, además, de todo lo que dispone la Ley que aquí se describe.

Asimismo, quienes presten los servicios de ACDII en el Estado de México, sean estos públicos, sociales o privados, deberán garantizar la seguridad, calidad e higiene en los Centros; además, tendrán que considerar o proporcionar las siguientes actividades:

- Alimentación adecuada y suficiente para su nutrición.
- Apoyo al desarrollo biológico, cognoscitivo y socio-afectivo.
- Atención médica en caso de urgencia.
- Descanso, esparcimiento, juego y actividades recreativas propias de la edad.
- Enseñanza del lenguaje y comunicación.
- Fomento a la comprensión y ejercicio de los derechos de niñas y niños.
- Fomento al cuidado de la salud.
- Información y apoyo a los padres, tutores o personas responsables del cuidado y crianza de los menores.
- Protección y seguridad.
- Supervisión e inspección en materia de salud y protección civil (Gobierno del Estado de México, 2014b).

20

El Estado de México constituye la instancia rectora de los servicios de ACDII, con lo que tiene la responsabilidad en la autorización, funcionamiento, monitoreo y evaluación de tales servicios al interior de los límites de su territorio. Los ayuntamientos también deberán ejercer las atribuciones que les correspondan, a efecto de que los Centros abran, funcionen y operen en estricto apego a la normatividad vigente. Los tres órdenes de gobierno y los sectores público, social y privado tendrán que coordinarse para que las políticas en la materia tengan los alcances e impactos que se propongan (Gobierno del Estado de México, 2014b).

Los aspectos que se deben atender en materia de supervisión, monitoreo y evaluación de los CACDII se refieren a rubros de salubridad, infraestructura, equipamiento, seguridad y protección civil (Gobierno del Estado de México, 2014b).

La política pública, con respecto a los CACDII en el Estado de México, tendrá que orientarse al mejoramiento de los servicios, procurando establecer criterios que estandaricen su calidad y seguridad y fomentar la equidad de género. También deberán garantizar normas cuantitativas y cualitativas acorde con la oferta y con los modelos de atención existentes. De la misma manera, resultan importantes los derechos de los infantes,

los cuales tendrán que estar plenamente garantizados, incluyendo a los menores que presenten algún tipo de discapacidad, además de promover la convivencia familiar y comunitaria.

El Consejo Estatal para la Prestación de Servicios de ACDII del Estado de México es el órgano que evalúa la política pública en la materia, pudiendo llevar a cabo procesos externos de evaluación e investigación científica, erigiéndose en una instancia de consulta y coordinación (Gobierno del Estado de México, 2014b).

La Ley de CACDII del Estado de México considera establecer un Registro Estatal de Prestadores de estos servicios, el cual funcionará a manera de padrón de los establecimientos de los sectores público, social y privado que se encuentren en la entidad, permitiendo un control estadístico que contribuya con la definición de políticas públicas para la regulación de los mismos y de esta forma facilitar la supervisión, el monitoreo y la evaluación. Este registro tendría que actualizarse semestralmente.

Los CACDII tendrán la modalidad de públicos cuando sean financiados o administrados por el estado o los municipios; tendrán carácter privado cuando su financiamiento, operación y administración se encuentre en manos de particulares; asimismo, serán mixtos cuando el estado o los municipios participen en la financiación, instalación y administración conjuntamente con instituciones sociales o privadas (Gobierno del Estado de México, 2014b).

Al clasificar a los CACDII según su capacidad instalada se obtienen las siguientes categorías (Gobierno del Estado de México, 2014b):

- **Tipo 1:** cuando se ofrecen los servicios hasta 10 individuos.
- **Tipo 2:** la capacidad va de 11 a 50 sujetos de atención.
- **Tipo 3:** se brinda el servicio de 51 a 100 menores.
- **Tipo 4:** se otorga el servicio a más de 100 infantes.

Un aspecto relevante tiene que ver con las medidas de salud, seguridad y protección civil, donde los CACDII deberán cumplir con la normatividad vigente enfatizando la nutrición, crecimiento y desarrollo de los niños, además de prestar atención en su estado físico, psicológico, sanitario, alimentario y de educación inicial. Adicionalmente, los Centros tendrán que contar con un seguro que permita cubrir posibles daños a los menores. En materia de protección civil se atenderán rubros como sanidad, infraestructura, equipamiento, seguridad, protección civil e higiene de los CACDII en cualquiera de sus modalidades, incluso para los servicios educativos, de descanso, juego y esparcimiento. Los CACDII de

carácter privado deberán contar con los distintos permisos que emitan las autoridades competentes en la materia (Gobierno del Estado de México, 2014b).

La Ley establece que las secretarías de Educación, Salud, Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, así como los municipios deberán efectuar, semestralmente, visitas de verificación a los CACDII, pudiendo determinar, en su caso, las sanciones que correspondan (Gobierno del Estado de México, 2014b).

III. Mujeres trabajadoras, hogares con jefatura femenina y menores en primera infancia

Este apartado ofrece algunos antecedentes que permiten dar cuenta de la mayor participación de la mujer en la actividad económica productiva mexiquense en años recientes, lo que se conjuga con la creciente demanda de servicios de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (ACDII) de menores, de entre 0 y 6 años, lo que incluye su primera infancia (de 0 a 2 años 11 meses) y la etapa preescolar (de 3 a 5 años 11 meses), reportando información sobre el número de infantes hallados bajo el cuidado de sus madres, familiares o abuelas, u otras personas cuando sus progenitoras laboran.

Con el objetivo de verificar la mayor presencia del género femenino en los mercados de trabajo del Estado de México, se observó que de acuerdo con los indicadores trimestrales de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en el periodo enero-marzo de 2005, la Población Económicamente Activa (PEA) femenina ocupada, de 14 años y más, era de 1 922 474 personas, lo que representaba una proporción de 36.4%. Para el intervalo abril-junio de 2014, este mismo segmento poblacional se ubicó en 2 556 050 mujeres, es decir, 633 574 féminas más, por lo que la participación total fue de 39.2% y hubo un aumento de 2.8 puntos porcentuales. Esto quiere decir que aproximadamente 4 de cada 10 mujeres mexiquenses en edad productiva se encontraban incorporadas a la actividad económica al cierre del segundo semestre de 2014.

De manera alternativa, entre el inicio de 2005 y el segundo trimestre de 2014, la PEA femenina ocupada aumentó 33.0%, lo que equivale a una tasa de crecimiento en promedio anual de 2.9%. Cabe subrayar que muchas de estas mujeres son madres o jefas de hogar.

Las razones por las cuales más madres de familia o jefas de hogar deciden integrarse a la actividad productiva se deben, precisamente, a motivos de índole económica. En los últimos años, por la gran recesión registrada en 2009 y por el bajo crecimiento alcanzado posteriormente, los ingresos de las unidades familiares se han deteriorado, induciendo a que también las mujeres contribuyan mediante su trabajo remunerado a solventar el gasto familiar.

Lo anterior refiere que en el Estado de México cada vez más mujeres, pertenecientes a la PEA ocupada, madres de hijos pequeños, en primera infancia o en edad preescolar, demanden los servicios que correspon-



den a la ACDII, mientras ellas trabajan, estudian o reciben algún tipo de capacitación laboral.

Por otro lado, con el fin de tener otra aproximación al fenómeno de la mayor presencia de mujeres en los mercados de trabajo del Estado de México, se analizó el número de las que demandaron los servicios de ACDII con base en los hogares mexiquenses con jefatura femenina. Desde esta perspectiva, en el año 2000 había 529 767 hogares encabezados por una mujer. En cambio, para 2010, la cifra era de 847 910, es decir, 318 143 hogares más, lo que resultaba equivalente a un incremento de 60.1% (INEGI, 2000 y 2010) (véanse cuadros 1 y 2).

Cuadro 1. Hogares con jefatura femenina por entidad federativa, 2000-2010			
Entidad federativa	2000	2010	Variación 2010/2000 (%)
Total	4 596 844	6 916 206	50.46
Aguascalientes	38 720	64 932	67.70
Baja California	121 493	223 082	83.62
Baja California Sur	19 290	40 521	110.06
Campeche	28 540	49 058	71.89
Coahuila	94 305	149 765	58.81
Colima	28 112	46 057	63.83
Chiapas	133 793	216 407	61.75
Chihuahua	153 484	222 528	44.98
Distrito Federal	561 581	749 744	33.51
Durango	67 272	96 858	43.98
Guanajuato	198 663	302 566	52.30
Guerrero	165 666	216 879	30.91
Hidalgo	104 759	158 532	51.33
Jalisco	299 500	443 000	47.91
México	529 767	847 910	60.05
Michoacán	190 308	257 061	35.08
Morelos	85 081	126 098	48.21
Nayarit	47 631	70 687	48.41
Nuevo León	149 496	232 178	55.31
Oaxaca	170 238	240 561	41.31
Puebla	232 103	348 045	49.95
Querétaro	61 413	108 061	75.96
Quintana Roo	37 521	82 276	119.28
San Luis Potosí	95 978	145 358	51.45
Sinaloa	119 201	178 173	49.47
Sonora	110 226	181 538	64.70
Tabasco	76 684	129 184	68.46
Tamaulipas	143 215	208 940	45.89
Tlaxcala	36 925	61 514	66.59
Veracruz	368 553	527 169	43.04
Yucatán	68 249	112 939	65.48
Zacatecas	59 077	78 585	33.02

Fuente: INEGI (2000 y 2010).

Cuadro 2. Hogares con jefatura femenina en el Estado de México según el número de integrantes, 2000-2010

Número de integrantes	2000		2010		Variación (%)
	Número	% del total	Número	% del total	2010/2000
Total	529 767	100.0	847 910	100.0	60.05
1	58 944	11.1	117 418	13.8	99.20
2	100 397	19.0	181 675	21.4	80.96
3	114 326	21.6	191 202	22.5	67.24
4	97 225	18.4	150 355	17.7	54.65
5	65 986	12.5	92 585	10.9	40.31
6	42 212	8.0	53 958	6.4	27.83
7	21 282	4.0	25 681	3.0	20.67
8	12 522	2.4	14 374	1.7	14.79
9 y más	16 873	3.2	20 662	2.4	22.46

Fuente: INEGI (2000 y 2010).

En otros términos, la proporción de hogares mexiquenses encabezados por una mujer pasó de 18.6%, en el año 2000, a 23.0%, en 2010, 4.4 puntos porcentuales más. En ese último año, el promedio de los hogares con jefatura femenina era de 3.4 integrantes; además, 39.1% de las mujeres jefas de hogar se encontraba en el segmento de menos de 25 a 44 años; 12.3% carecía de escolaridad y 60.3% sólo tenía educación básica; es importante destacar también que 60.5% de las jefas de hogar estaban separadas, divorciadas o viudas. Finalmente, 53.4% de las mujeres jefas de hogar pertenecía a la PEA (INEGI, 2000 y 2010) (véase cuadro 3).

Cuadro 3. Hogares con jefatura femenina por rango de edad en el Estado de México, 2010

Rango de edad de la jefa de hogar (años)	2010	
	Número	% del total
Total	847 910	100.00
Menor a 25	28 488	3.36
25 a 44	303 028	35.74
45 a 59	275 274	32.47
60 a 84	224 843	26.52
85 y más	15 429	1.82
No especificado	848	0.10

Fuente: INEGI (2010).

La información sugiere que una proporción importante de mujeres mexiquenses, jefas de hogar, son madres de hijos que se encuentran en su primera infancia o en etapa preescolar, por lo tanto, tienden a ser demandantes potenciales de los servicios de ACDII, tanto federales como estatales, públicas o privadas. De ahí la importancia que adquieren los marcos institucionales, legales, de supervisión, monitoreo y evaluación de dichos lugares (véanse cuadros 4 y 5).

Cuadro 4. Nivel de escolaridad de las jefas de hogar en el Estado de México, 2010		
Grado de escolaridad	2010	
	Número	% del total
Total	847 910	100.0
Sin escolaridad	104 221	12.3
Educación básica	511 490	60.3
Educación media superior	120 183	14.2
Educación superior	109 556	12.9
No especificado	2 460	0.3

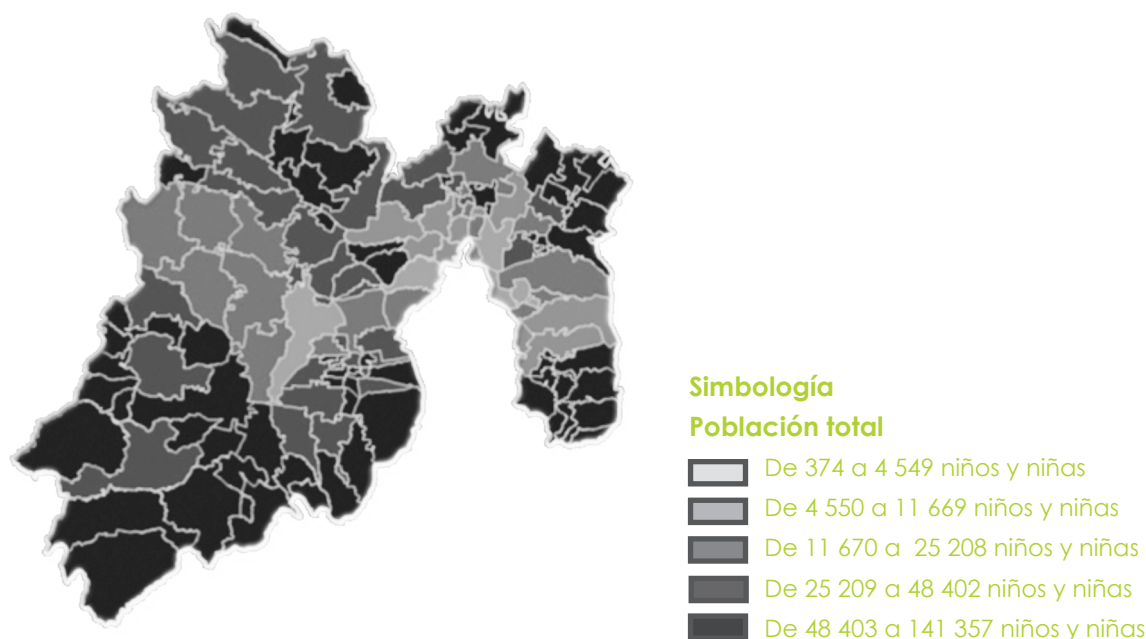
Fuente: INEGI (2010).

Cuadro 5. Estado civil de las jefas de hogar, en el Estado de México, 2010		
Grado de escolaridad	2010	
	Número	% del total
Total	847 910	100.0
Soltera	136 367	16.1
Casada	128 675	15.2
Unión libre	68 562	8.1
Separada	200 598	23.7
Divorciada	63 351	7.5
Viuda	249 160	29.4
No especificado	1 197	0.1

Fuente: INEGI (2010).

De acuerdo con el *Censo de Población y Vivienda 2010*, en el Estado de México se cuenta con 1 426 612 niñas y niños en etapa de primera infancia (0 a 4 años de edad), lo que representa 9.4% de la población total; esto es, aproximadamente, 1 de cada 10 residentes en territorio mexiquense es un infante en dicho grupo etario (véase mapa 1).

Mapa 1. Población infantil de 0 a 4 años en el Estado de México, 2010



Fuente: INEGI (2010).

28

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) 2004, en el Estado de México existían en ese año 2 171 812 menores de 0 a 6 años, de los cuales 1 180 000 eran hombres (54.3%) y 991 812 mujeres (45.7%). De estos, 1 843 138 se encontraban al cuidado de sus madres –lo que representaba 84.9%– y 328 674 eran atendidos por otra persona cuando su mamá trabajaba, lo que significaba 15.1 puntos porcentuales.

Conviene, sin embargo, advertir que, en el mismo año, de los 328 674 menores que eran cuidados por una tercera persona cuando sus progenitoras se encontraban trabajando, 68 349 estaban bajo la responsabilidad de personal adscrito a Centros de Atención Infantil (20.8%), 178 171 eran resguardados por sus abuelas (54.2%) y 10 678 gozaban de la protección de personas que no recibían ningún tipo de remuneración económica (3.2%).¹⁴

Cinco años más tarde, según la ENESS 2009, en el Estado de México existía una población de 1 841 515 niñas y niños de 0 a 6 años, de los cuales 995 032 eran varones (54.0%) y 846 483 mujeres (46.0%). De este total, 1 470 439 menores eran cuidados por sus madres (79.8%)¹⁵ y 371 076 por una persona ajena (20.2%).

¹⁴ Debe considerarse que como se trata de segmentos diferentes, la suma no necesariamente es igual a cien por ciento.

¹⁵ Las niñas y niños que son cuidados por sus mamás son aquellos que se encuentran bajo la supervisión de éstas cuando trabajan o no, incluye a los menores que dejan solos y a los que van a la escuela (INEGI, 2010).

De los 371 076 menores de 0 a 6 años que eran cuidados por terceros,¹⁶ 53 480 eran atendidos por personal de Centros de Atención Infantil (14.4%); 184 131 se encontraban bajo la vigilancia de sus abuelas (49.6%); 115 894 eran cuidados por más de seis a ocho horas diarias (31.2%), y 304 321 se hallaban bajo la atención de personas que no recibían remuneración alguna (82.0%) (INEGI, 2010) (véase cuadro 6).¹⁷

Más recientemente, en la ENES 2013, en el Estado de México se reporta un total de 1 861 227 menores de 0 a 6 años, lo que comprende la primera infancia y la edad preescolar, de los cuales 962 800 son hombres (51.7%) y 898 427 mujeres (48.3%). La mayoría de estas niñas y niños son cuidados directamente por sus mamás, con un total de 1 338 423 individuos, es decir, 71.9%; debe observarse que dicha participación disminuye en comparación con las registradas en los años 2004, de 79.8%, y de 2009, donde se alcanza una proporción de 84.9%. De igual manera, 450 712 menores son cuidados por una tercera persona cuando su progenitora trabaja, lo que representa 24.2% (véase cuadro 6).

Cuadro 6. Menores de 0 a 6 años en el Estado de México						
Concepto	2004		2009		2013	
	Número	% del total	Número	% del total	Número	% del total
Total	2 171 812	100.0	1 841 515	100.0	1 861 227	100.0
Hombres	1 180 000	54.3	995 032	54.0	962 800	51.7
Mujeres	991 812	45.7	846 483	46.0	898 427	48.3
Cuidados por su mamá	1 843 138	84.9	1 470 439	79.8	1 338 423	71.9
Cuidados por tercera persona cuando su mamá trabaja	328 674	15.1	371 076	20.2	450 712	24.2
Tercera persona cuando su mamá trabaja	328 674	100.0	371 076	100.0	450 712	100.0
Cuidados por personal de CACDII	68 349	20.8	53 480	14.4	42 391	9.4
Cuidados por su abuela	178 171	54.2	184 131	49.6	262 072	58.1
Cuidados de 6 a 8 horas diarias			115 894	31.2	194 547	43.2
Cuidados por personas no remuneradas	10 678	3.2	304 321	82.0	370 332	82.2

Fuente: INEGHMSS (2005, 2010 y 2014).

¹⁶ Los terceros son las personas que integran las redes sociales de apoyo, familiar o no, que colaboran con la madre o tutor en el cuidado del menor (INEGI, 2010).

¹⁷ Se advierte que, al tratarse de categorías de clasificación diferentes, la suma no necesariamente acumula cien por ciento.

De los 450 712 menores que se encuentran al cuidado de una tercera persona cuando sus procreadoras trabajan, 42 391 están ante la vigilancia y supervisión del personal adscrito a algún CACDII (9.4%); 262 070 son atendidos por sus abuelas, lo que representa 58.1%; otros 194 547 infantes cumplen horarios de entre 6 y 8 horas diarias en compañía de una persona diferente a sus madres, esto equivale a 43.2%. Vale la pena resaltar que 370 332 individuos que cuidan a los menores cuando sus mamás trabajan no reciben remuneración económica alguna, siendo 82.2%.¹⁸

Estos datos advierten que la proporción de niñas y niños entre 0 y 6 años que se encontraba al cuidado de sus madres disminuyó cinco puntos porcentuales, pasando de 84.9% en 2004 a 79.8% en 2009. De manera similar, la cifra mostró decaimiento entre 2009 y 2013, cuando dicha proporción se redujo 7.9 puntos porcentuales, situándose en 71.9%, por lo que hubo una disminución acumulada de 12.9% entre 2004 y 2013. Estos resultados claramente apuntan a una mayor participación de la madre de familia, en actividades económicas remuneradas. En contrapartida, la participación de menores hallados bajo el cuidado de una tercera persona cuando sus madres trabajaban se incrementó en 9.1 puntos porcentuales durante el periodo 2004-2013.

Se debe agregar que, en 2011, el Estado de México contaba con un total de 241 Centros de Desarrollo Infantil de carácter público, los cuales atendían a 14 194 niñas y niños, equivalente a 1% del total de menores entre 0 y 4 años de edad, es decir, 59 menores en la etapa de primera infancia por centro. Este dato, sin embargo, es muy conservador ya que no incluye la cobertura ofrecida por las estancias catalogadas como privadas.

Llama la atención el hecho de que los servicios públicos exhiban una cobertura tan baja cuando la demanda muestra una trayectoria creciente debido a la mayor presencia de mujeres, madres de familia o jefas de hogar, en los mercados de trabajo, formales e informales, en el Estado de México. Este hallazgo es congruente con la idea de que la seguridad social se encuentra en crisis en el país, tal como señalan diversos autores (Levy, 2003; Scott, 2009; Levy, 2012; Fuentes, 2014; entre otros).

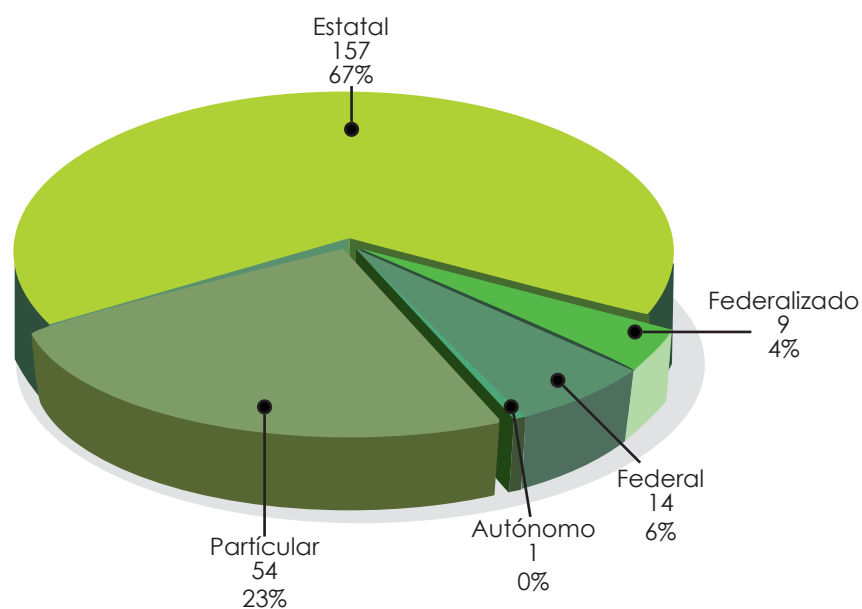
¹⁸ Continúa enfatizándose que la suma no tiene que acumular cien por ciento.

IV. Infraestructura disponible

En esta sección se expone una descripción acerca de la infraestructura disponible en materia de oferta de servicios de ACDII en el Estado de México.

El Tercer Informe de Gobierno del Estado de México del doctor Eruviel Ávila Villegas, dado a conocer en el año 2014, establece que el número de Centros de Desarrollo Infantil disponibles es de 235 en total: 157 de carácter estatal, 9 del sistema federalizado, 14 del federal, 1 autónomo y 54 particulares registrados (véase gráfica 1).¹⁹

Gráfica 1. Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil en el Estado de México, 2013



Fuente: GEM (2013).

¹⁹ El sostenimiento estatal agrupa a CACDII que son administrados y supervisados por la Secretaría de Educación del Estado de México; el federalizado comprende a Centros que reciben subsidios por parte del Gobierno federal y que también reciben financiamiento de los sectores social y privado (modelo de atención mixto); el federal se refiere a aquellos Centros Infantiles administrados por ramos, instancias u organismos del gobierno federal, es decir, distinto a los ámbitos estatal y municipal; los autónomos son aquellos que se rigen por sus propios lineamientos administrativos, pudiendo recibir presupuesto federal y/o estatal; finalmente, los particulares se sostienen a sí mismos ya que tienen fines de lucro o la ganancia económica (Gobierno del Estado de México, s/f b).

De acuerdo con los datos oficiales, se sabe que del total de niñas y niños atendidos en CACDII en el Estado de México, 60.6% accedió a uno de carácter público en 2013.

En ese mismo año, la población total de menores atendidos en CACDII en la entidad era de 16 625 individuos, donde 6 816 estaban inscritos en Centros de sostenimiento²⁰ estatal, pudiendo ser del ISSEMyM y DIFEM, principalmente, representando 41.0% del total; 1 273 pertenecían a instituciones de sostenimiento federalizado, los cuales significaban 7.7%; 1 938 infantes se hallaban adscritos en instituciones del sistema federal (11.7%); 45 niñas y niños recibían los servicios en Centros clasificados como autónomos (0.3%) y 6 553 estaban en estancias infantiles o CACDII privadas, es decir, de particulares (39.4%) (véase cuadro 7).

Cuadro 7. CACDII en el Estado de México, 2013							
Tipo de sostenimiento	Centros	Población atendida				Personal docente	Personal de apoyo
		Total	Lactantes	Maternales	Preescolar		
Estatad	157	6 816	1 011	3 582	2 223	162	1 623
Federalizado	9	1 273	173	303	797	80	368
Federal	14	1 938	618	1 320	0	22	709
Autónomo	1	45	20	25	0	9	15
Particular	54	6 553	2 021	4 532	0	62	1 887
Total	235	16 625	3 843	9 762	3 020	335	4 602

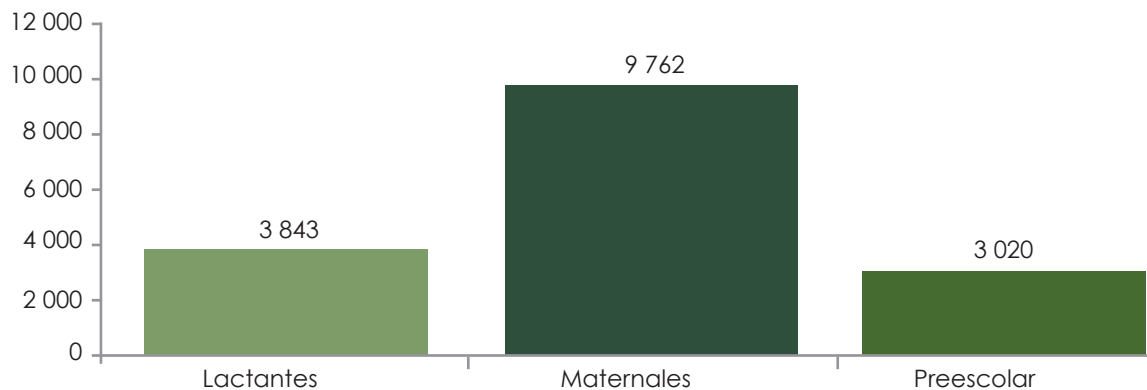
Fuente: GEM (2013).

De la población total atendida en 2013, 9 762 eran menores en edad maternal, 3 843 eran lactantes y 3 020 preescolares, quienes se encontraban a cargo de 335 docentes y 4 602 personas de apoyo (véanse gráficas 2 y 3).

Las niñas y niños no atendidos en CACDII se encuentran al cuidado de sus madres y abuelas. Tradicionalmente, la mujer mexicana se encarga de las labores domésticas en los hogares, está al frente del cuidado de los hijos y, en muchos casos, participa del trabajo remunerado, sea éste formal o informal.

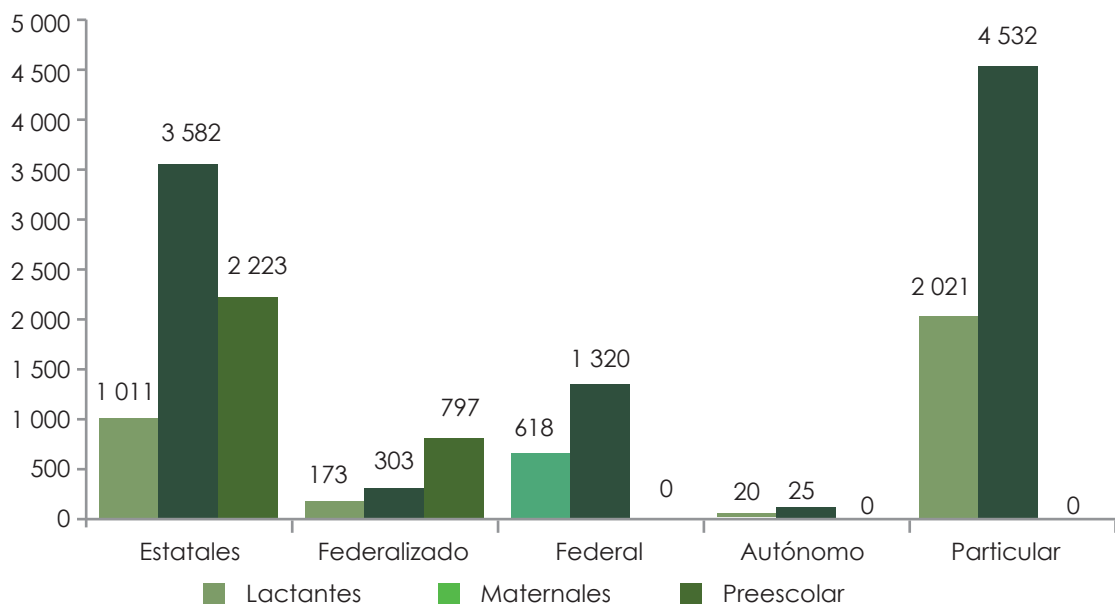
²⁰ El tipo de sostenimientos es la subordinación de un establecimiento escolar al organismo del cual depende económicamente para su funcionamiento. Se utiliza también el término *control administrativo* como equivalente (INEGI, s/f).

Gráfica 2. Población de niñas y niños en CACDII en el Estado de México, 2013



Fuente: GEM (2013).

Gráfica 3. Población de niñas y niños en CACDII en el Estado de México, 2013, según tipo de sostenimiento



Fuente: GEM (2013).

Actualmente, la Dirección General de Educación Básica de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México reporta los siguientes CACDII con clave de registro y catálogo:

- Un total de 109 CACDII correspondientes a 10 escuelas de educación inicial, 95 de educación inicial indígena y 4 de educación inicial particular, todas supervisadas

por los Servicios Educativos Integrados del Estado de México.

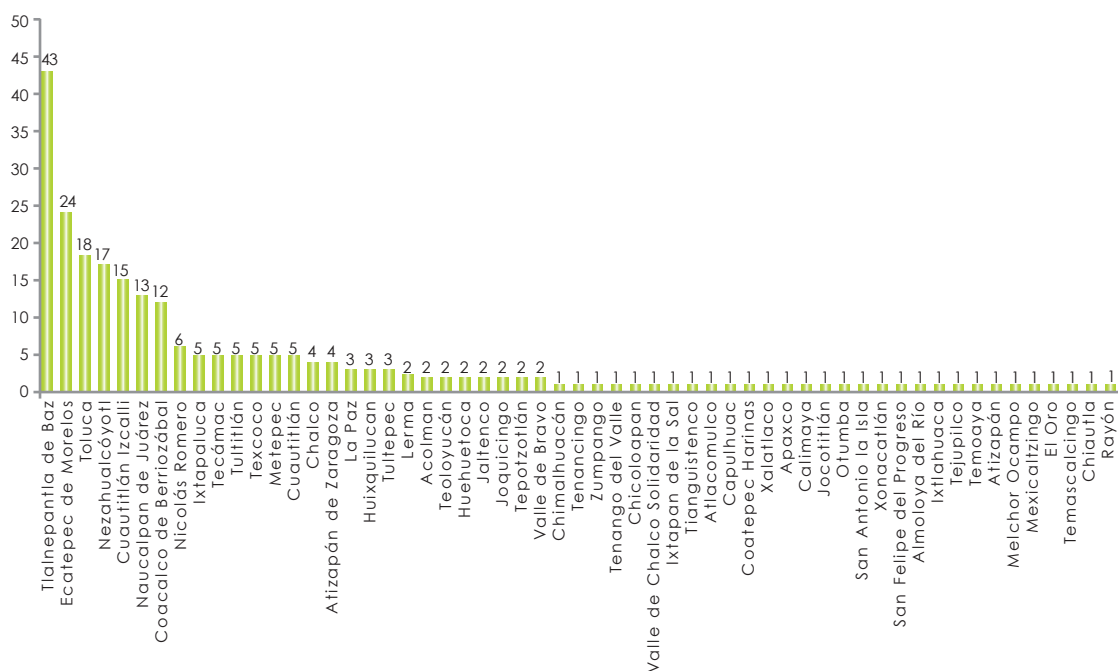
- Se contabilizan 165 escuelas de educación inicial a cargo del DIF del Estado de México.
- Se registra un total de 44 escuelas de educación inicial del IMSS y 66 en la modalidad de IMSS subrogadas, donde participan los sectores social y privado (mixtas).
- De igual manera, existen tres escuelas de educación inicial clasificadas como autónomas: 1 de la Universidad Autónoma Chapingo y 2 a cargo del ISSEMyM.
- En total se contabilizan 387 CACDII en el Estado de México, al momento de elaborar el presente diagnóstico.

La SEDESOL cuenta con 1 049 CACDII correspondientes a su Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras en el Estado de México.

Por su parte, la Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios reporta más de 600 CACDII en su padrón de inspección sanitaria en el Estado de México distribuidos en todas las regiones en que se divide convencionalmente la entidad, la gran mayoría son privadas. Este dato indica el surgimiento constante de estancias infantiles de particulares, quienes en busca de obtener ganancias económicas mediante ofrecer esta clase de servicios abren al público sus instalaciones, concibiéndolas como un negocio, siendo éste el mayor riesgo para el menor.

La gráfica 4 muestra la distribución de CACDII en el Estado de México por municipio, sin incluir aquellas instauradas por la SEDESOL. Como puede apreciarse, los municipios metropolitanos y urbanos son los que concentran el mayor número de Centros, por el contrario, muchos municipios no metropolitanos no registran ninguna estancia infantil.

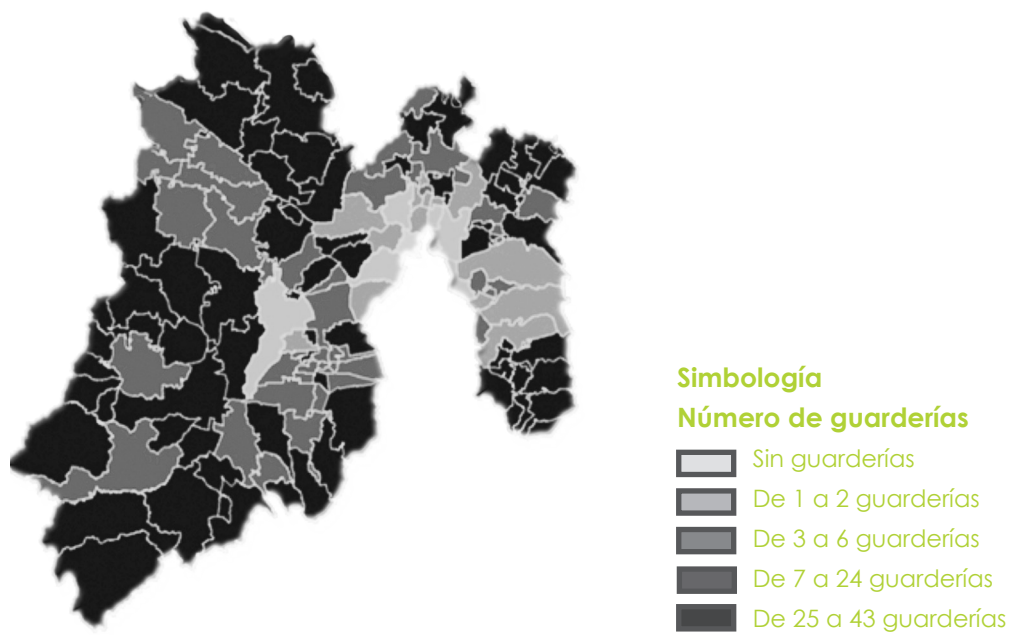
Gráfica 4. Municipios con mayor número de CACDII en el Estado de México, 2013



Fuente: GEM (2013).

El mapa 2 presenta la forma en que se distribuyen los CACDII en el Estado de México, claramente se observa como los municipios pertenecientes a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) son los que reúnen el mayor número de estos Centros. Esta representación tampoco incluye las 1 049 estancias infantiles de la SEDESOL que operan en la entidad mexiquense.

Mapa 2. Número de CACDII públicos, por municipio en el Estado de México, 2013



Fuente: elaboración propia con datos del GEM (2013).

Debido a la antigüedad de los CACDII, sus construcciones e instalaciones se encuentran muy deterioradas y no se cumple con la normatividad de protección civil vigente.

Las Estancias Infantiles de nueva creación no son construidas con los espacios necesarios y con apego a la normatividad, lo que implica un riesgo para la población infantil.

De manera recurrente, se aprecia que el personal que labora en las Estancias Infantiles no siempre cumple con el perfil requerido, lo que genera dificultad en la aplicación y evaluación de los programas de estimulación temprana.

Es común detectar que no se cubre el número de auxiliares requeridas en estricto cumplimiento con la normatividad vigente y aplicable (en la cual se establece un(a) auxiliar por cada 6 o 8 niños en el nivel de lactante y 1 por cada 10 a 12 en el nivel de maternal).

En cuanto al primer grado de preescolar, la mayoría de las docentes encargadas de estos grupos no tiene el perfil requerido por las autoridades educativas, que es de licenciatura en Educación Preescolar, lo que implica dificultades para manejar, por ejemplo, el Programa de Educación Preescolar vigente.

En la mayoría de los casos no se cuenta con personal médico ni psicológico, o éste atiende varios programas.

No se cumple con las normas para la preparación de los alimentos.



Recomendaciones



poner a consideración una reforma a la Ley de Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de México tratando de dar orden a la concurrencia de autoridades, fijando y estableciendo claramente y de manera racional la distribución de potestades entre las secretarías de Educación, Salud, Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana y de los ayuntamientos de los 125 municipios mexicanos.

- Considerar la posibilidad de contemplar a otros sectores administrativos del Poder Ejecutivo del Estado de México, por ejemplo, la Secretaría del Trabajo, la cual también puede incluirse en el sentido de autoridad concurrente o competente, con diferentes atribuciones.
- Instrumentar procesos coordinados de detección de nuevos establecimientos de carácter privado en todo el territorio estatal, con el objeto de realizar un seguimiento cercano que abarque desde el cumplimiento de las normas establecidas para su apertura, la supervisión periódica, así como el monitoreo y evaluación de su operación.
- Incrementar la inversión para ampliar la cobertura y mejorar sustancialmente la calidad de los servicios en los CACDII de carácter público.
- Fortalecer los esquemas contributivos de seguridad social.
- Establecer un marco de incentivos salariales, de capacitación y de acceso a derechos sociales para fortalecer las capacidades y profesionalización de este grupo de trabajadoras.
- Favorecer la creación de nuevos CACDII, los cuales apoyen la participación de la mujer en la vida laboral y productiva.
- Crear los mecanismos necesarios que permitan disponer y acceder a la información requerida para la apertura de nuevos establecimientos, especialmente, en el ámbito privado.



Referencias

- Ayala, J. (2000), *Diccionario moderno de la economía del sector público. Para entender las finanzas del Estado mexicano*, México, Diana.
- Azariadis, C. (1996), "The economics of poverty traps", en *Journal of Economic Growth*, vol. 1, núm. 4, diciembre, pp. 449-486.
- Azuara, O. (2012), "Invertir en la primera infancia", en *Revista Nexos*, mayo, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14795>, consulta: 29 de septiembre de 2014.
- Bayón, M. y M. Mier y Terán (coords.) (2007), *Encuesta Nacional de Familia y Vulnerabilidad*, 2006, Informe SNDIF, México.
- Belda, J. (2000), *El desarrollo infantil y la atención temprana*, México, disponible en: file:///C:/Users/CONSEJO1/Documents/CENTROS%20DE%20ATENCION/CENTROS%20DE%20ATENCION%20C3%93N_PDF%C2%B4/El%20desarrollo%20infantil.pdf, consulta: 6 de octubre de 2014.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2011), *Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil*, Poder Legislativo, México, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGPSACDII.doc, consulta: 26 de septiembre de 2014.
- ____ (2014a), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, H. Congreso de la Unión, México, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf, consulta: 24 de septiembre de 2014.
- ____ (2014b), *Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes*, H. Congreso de la Unión, México, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/185.pdf>, consulta: 24 de septiembre de 2014.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2010a), *Diagnóstico mundial de la juventud*, CONAPO, México, disponible en: http://www.portal.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=447&Itemid=15, consulta: 23 de septiembre de 2014.
- ____ (2010b), *La situación actual de los jóvenes en México*, Serie de Documentos Técnicos, CONAPO, México, disponible en: http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/juventud/capitulos/Doc_completo.pdf, consulta: 25 de septiembre de 2014.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2012), *Reglamento de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil*, 22 de agosto de 2012, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5265029&fecha=22/08/2012, consulta: septiembre de 2014.
- ____ (2013), *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2014*, 30 de diciembre de 2013, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328472&fecha=30/12/2013, consulta: septiembre de 2014.
- ____ (2014), *Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018 (PNPS)*, 30 de abril de 2014, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343090&fecha=30/04/2014, consulta: septiembre de 2014.
- Fuentes, M. (2014), "La fractura del empleo", en *Excélsior*, 22 de abril de 2014, sección nacional, p. 11.
- Gerhard, R. (2009), "Un diálogo sobre los servicios de cuidado infantil en México", en *Una mirada hacia la infancia y la adolescencia en México*, primer lugar del segundo premio UNICEF 2009 en la categoría: mejor investigación, UNICEF 2009, México, pp. 11-89.
- Gobierno del Estado de México (2013), *Segundo Informe de Gobierno 2013*, Toluca, México, disponible en: http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/informe/2do_Informe_2013.pdf, consulta: 28 de septiembre de 2014.
- ____ (2014a), "Lineamientos de Operación de la Acción de Desarrollo Social Atención Educativa a Hijos de Madres Trabajadoras", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 61, miércoles 02 de abril de 2014, Toluca, México, disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2014/abr023.PDF>, consulta: 26 de septiembre de 2014.

- ____ (2014b), "Ley de Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de México", en *Gaceta del Gobierno*, no. 22, decreto núm. 198, 05 de febrero de 2014, Toluca, México, disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct2014/feb053.PDF>, consulta: 26 de septiembre de 2014.
- ____ (s/f a), *Glosario de términos*, disponible en: <http://www.edomexico.gob.mx/opciones/deeducacion/glosario.htm>, consulta: 9 de octubre de 2014.
- ____ (s/f b), *Plan de Desarrollo 2011-2017*, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, Toluca, México, disponible en: http://portal2.edomex.gob.mx/idcprod/groups/public/documents/edomex_archivo/copladem_pdf_cpd11-17.pdf, consulta: 26 de septiembre de 2014.
- ISSEMyM (2012), *Reglamento interno de las estancias para el desarrollo infantil del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios*, México, 08 de octubre de 2012, disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/rgl/vig/rglvig358.pdf>, consulta: 25 de septiembre de 2014.
- ISSSTE (2014), *Estancias Infantiles*, ISSSTE, disponible en: <http://www2.issste.gob.mx:8080/index.php/derechohabientes/estancias>, consulta: 06 de octubre de 2014.
- INEGI (2000), *XII Censo de Población y Vivienda 2010*, INEGI, México, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>, consulta: 26 de septiembre de 2014.
- INEGI-IMSS (2005), *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2004*, INEGI-IMSS, México, disponible en: <http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/bdsocial/index.php/eness-132>, consulta: 27 de septiembre de 2014.
- ____ (2010), *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009*, INEGI-IMSS, México, disponible en: <http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/bdsocial/index.php/eness/17-acervo/acervo/240-encuesta-nacional-de-empleo-y-seguridad-social-eness-2009>, consulta: 27 de septiembre de 2014.
- INEGI (2010), *Censo de Población y Vivienda 2010*, INEGI, México, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>, consulta: 26 de septiembre de 2014.
- ____ (2012), *Mujeres y hombres en México 2012*, INEGI, México.
- INEGI-INMUJERES (2013), *Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social 2012*, INEGI-INMUJERES, México, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/elcos/default.aspx>, consulta: septiembre de 2014.
- INEGI-IMSS (2014), *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013*, INEGI-IMSS, México, disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/hogares/eness/2014/702825058777.pdf, consulta: 27 de septiembre de 2014.
- INEGI (s/f), *Glosario*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=RSE&c=6160&e=14>, consulta: 9 de octubre de 2014.
- Lamas, M. (1989), "Políticas públicas", en *Revista Nexos*, marzo, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=5366>, consulta: 9 de octubre de 2014.
- Levy, S. (2012), "Seguridad social universal: un camino para México" en *Revista Nexos*, noviembre, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=15047>, consulta: 30 de septiembre de 2014.
- ____ (2003), "Los nuevos desafíos de la seguridad social", en *Revista Nexos*, octubre, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=10895>, consulta: 30 de septiembre de 2014.
- Levy, S. y E. Rodríguez (2005), *Sin herencia de pobreza. El programa Progres-Oportunidades en México*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1948), *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Asamblea General, disponible en: <http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/03/DECLARACION-UNIVERSAL-DE-DERECHOS-HUMANOS.pdf>, consulta: 24 de septiembre de 2014.
- ____ (1989), *Convención sobre los Derechos del Niño*, ONU, Nueva York, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Programas/Discapacidad/Conv_DNI%C3%B1o.pdf, consulta: 26 de septiembre de 2014.
- RAE (2014), *Definición de explosión demográfica*, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=HK5qjsx>, consulta: 29 de septiembre de 2014.
- Samuelson, P. y W. Nordhaus (2010), *Macroeconomía con aplicaciones a Latinoamérica*, México, Mc Graw Hill.

- Scott, J. (2009), "Sobre el fracaso de la seguridad social en México", en *Revista Nexos*, enero, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=12853>, consulta: 30 de septiembre de 2014.
- Secretaría de Educación (2011), *Acerca de SEIEM*, disponible en: http://www.seiem.gob.mx/web/x1_canales/x1_acerca.html, consulta: 7 de octubre de 2014.
- SEP (1987), *Qué es un Centro de Desarrollo Infantil*, México, SEP.
- ____ (2000), *Qué es un Centro de Desarrollo Infantil*, México, SEP, disponible en: <http://www.sev.gob.mx/subdeseduc/diep/incorporacion/2014/1inicial/NormatividadInicial/QueEsUnCENDI.pdf>, consulta: 01 de agosto de 2014.
- SEP (2013), *Modalidades de atención*, SEP, disponible en: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Modalidades_de_Atencion_e_inicial, consulta: 06 de octubre de 2014.
- Secretaría de Gobernación (2013), "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2014", *Diario Oficial de la Federación*, México, lunes 30 de diciembre de 2013, SEGOB, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328472&fecha=30/12/2013, consulta: septiembre de 2014.
- ____ (2014), "Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018 (PNPS)", *Diario Oficial de la Federación*, México, miércoles 30 de abril de 2014, SEGOB, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343090&fecha=30/04/2014, consulta: septiembre de 2014.
- Vázquez, F. (2010), "La vejez vista como vida privada" en *Revista Cofactor*, vol. 1, núm. 2, pp. 95-108.
- Villagómez, A. (2002), "Seguridad social" en *Revista Nexos*, enero, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=10263>, consulta: 30 de septiembre de 2014.
- Zorrilla, S. (2002), *Aspectos Socioeconómicos de la Problemática en México*, 6ª edición, LIMUSA.
- Zorrilla, S. y J. Méndez (2011), *Diccionario de Economía*, México, LIMUSA.