



Centro de Estudios Internacionales

Conciliación trabajo-familia y patrones de uso de las
Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil en la
Administración Pública Federal mexicana

Tesis que para obtener el título de
Licenciada en Política y Administración Pública

Presenta:

Valeria Cassandra Uribe López

Directora de tesis:

Dra. Melina Altamirano Hernández

Ciudad de México, 2025

A mi madre, Bertha, por inspirarme, apoyarme y por el amor incondicional.

A Lulú y Mariana por siempre ser ejemplo de generosidad y por todo el cariño.

A la Dra. Altamirano por guiarme con paciencia y dedicación en este proyecto y por incentivar mi curiosidad intelectual con sus comentarios y reflexiones.

A Yaul por siempre ser refugio.

A Emiliano por su enorme paciencia para escucharme, leerme y aconsejarme.

A Carlos por la comprensión, la complicidad y por recordarme constantemente que la vida está llena de matices.

A Estef por la compañía, la amistad y el cariño.

A Val, por su amistad incondicional y por seguir caminando a mi lado.

A Frida del Mar por el amor y entusiasmo que, de alguna manera, también están plasmados en estas páginas.

Gracias a Sonia Frías, Fernanda Avendaño y Ana González quienes me ayudaron a aproximarme a estos temas y me brindaron su ayuda para recopilar información.

Gracias al Colegio de México, al Centro de Estudios Internacionales y a los y las profesoras que lo integran. Agradezco especialmente a Nain Martínez por su generosidad intelectual y, sobre todo, por su calidez humana.

Índice

Introducción.....	4
I. Conciliación trabajo-familia, políticas de cuidado infantil y administración pública.....	11
El desarrollo de las políticas sociales y el papel de las intervenciones públicas para la conciliación trabajo-familia.....	12
Panorama general de las políticas de cuidado infantil en América Latina.....	20
El debate actual en torno a las políticas sociales de trabajo-familia.....	27
Políticas de conciliación trabajo-familia y cuidado infantil en la administración pública.....	34
Características ocupacionales y estrategias de conciliación trabajo-familia en la administración pública.....	40
II. Mujeres en la administración pública federal mexicana, políticas de cuidado infantil y conciliación trabajo-familia.....	46
Situación actual de las mujeres en la Administración Pública Federal Centralizada.....	47
Estancias para el Bienestar y el Desarrollo Infantil (EBDI) del ISSSTE.....	55
Situación de las funcionarias de la Administración Pública Federal Centralizada en la Ciudad de México.....	67
Servicios de EBDI en la Ciudad de México.....	71
Conclusiones.....	77
III. Estrategias de conciliación trabajo-familia y patrones de uso de las Estancias Infantiles para el Bienestar y Desarrollo Infantil.....	81
Encuesta sobre estrategias de conciliación trabajo-familia en la Administración Pública Federal Centralizada.....	82
Descripción de la muestra.....	83
Características ocupacionales en la Administración Pública Federal Centralizada.....	89
Tensiones para la conciliación trabajo-familia en la APFC.....	93

Desigualdades de género, cuidados y expectativas respecto a las trayectorias en la APFC...	98
Uso y valoración del servicio en las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil.....	106
Compatibilidad del servicio en las EBDI y la dinámica laboral en la APFC.....	111
Reflexiones en torno a la mejora de las intervenciones para la conciliación trabajo-familia en la APFC.....	116
Conclusiones.....	119
Conclusiones.....	125
Anexo.....	136
Referencias.....	161

Introducción

Desde hace algunas décadas, la inclusión de mujeres y de otras identidades sexogenéricas en las burocracias públicas se ha convertido en un tema central para gobiernos, organismos internacionales, la academia y otros actores. Diversas investigaciones se han abocado a estudiar el efecto de la diversidad de género en el funcionamiento de los gobiernos. Al respecto, hay evidencia de que una mayor diversidad de perfiles en las burocracias lleva también a una mayor diversidad de agendas. Específicamente, los hallazgos apuntan a que un mayor número de mujeres en espacios de toma de decisión y en las administraciones públicas conlleva un incremento en la discusión, atención y en la presupuestación de cuestiones relacionadas con temas de salud, seguridad social y educación, entre otras.¹

Según un estudio de Naciones Unidas, hay una estrecha relación entre el nivel de ingreso de los países y los niveles de participación de mujeres en la administración pública. Conforme aumenta el ingreso de las naciones, incrementa la participación de mujeres en las burocracias. Para 2020, América Latina era la tercera región del mundo² con mayor participación de mujeres en la burocracia pública. Al mismo tiempo, México ocupaba el penúltimo lugar al interior de la región con porcentajes de participación femenina menores al 40% en la administración pública.³

¹ Ana Gabriela González, “Las mujeres en la Administración Pública Federal en México” en *Una agenda para la administración pública: Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo*, eds. Fernando Nieto y Ernesto Velasco (México: El Colegio de México, 2018), 340-342.

² El estudio consideró 6 regiones diferentes: Europa y América del Norte; Latinoamérica; África Subsahariana; África del Norte y Oriental; Asia Central y del Norte, y Asia Oriental y del Sur y Oceanía. Universidad de Pittsburgh, *Gender equality in public administration* (Estados Unidos: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021), 29.

³ En el análisis se tomó en cuenta la participación femenina en la burocracia federal y en las burocracias estatales. Universidad de Pittsburgh, *Gender equality in public administration*, 29-35.

Para 2022, según información de la Secretaría de la Función Pública (SFP), 50.89% del funcionariado público de la Administración Pública Federal mexicana (APF) eran mujeres.⁴ No obstante, la distribución de funcionarias a lo largo de la estructura administrativa no era paritaria. La mayor parte de la participación femenina estaba concentrada en los mandos medios y bajos, particularmente en los puestos de enlace, y mientras mayor era el puesto, menor era la presencia de mujeres.⁵ A su vez, está subrepresentación de mujeres en los cargos más altos de la jerarquía implicaba que en promedio las mujeres percibían menores ingresos que los hombres. Según datos del Censo del Gobierno Federal 2022, el 77.3% de las mujeres que laboraban en el gobierno federal percibía un salario igual o menor a los 15 mil pesos. En contraste, un porcentaje más reducido de los hombres, el 59%, percibía ingresos en este rango.⁶

Estudios recientes sobre las trayectorias de las mujeres en la administración pública sugieren que aspectos como la maternidad y la distribución desigual de los trabajos de cuidado entre hombres y mujeres afectan de manera significativa su avance profesional en el sector público.⁷ En este sentido, las políticas de conciliación trabajo-familia y, particularmente, las medidas relacionadas con el cuidado infantil se han convertido en intervenciones clave para facilitar que las madres trabajadoras mantengan sus empleos sin descuidar otros aspectos de su vida familiar y personal. No obstante, la evidencia muestra

⁴ Estos datos son al cierre del 31 de octubre de 2022 e incluyen tanto a la administración pública federal centralizada, así como de la administración pública federal paraestatal. Cabe señalar, además, que la SFP considera el sexo y no el género de las personas servidoras públicas, por lo que es posible que esta cifra sea imprecisa. Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal, “Ocupación de Puestos Reportada por las Instituciones de la Administración Pública Federal Distribuida Por Institución, Tipo De Personal Y Sexo”, Secretaría de la Función Pública, <https://bit.ly/3X2XWsZ> (consultado el 16 de noviembre 2022).

⁵ Luis Torres, coord., *Mujeres en la Administración Pública Federal: más allá de la foto* (Ciudad de México: Instituto Mexicano para la Competencia (IMCO), 2021), 10.

⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo Nacional de Gobierno Federal 2022”, INEGI, 13, <https://bit.ly/3Nki115> (consultado el 8 de junio 2023).

⁷ Dirección Nacional de Servicio Civil, *Condiciones y representación de las mujeres en el sector público en Chile* (Chile: DNSC, 2017), 33-35.

que los alcances y beneficios de estas medidas varían dependiendo de diferentes aspectos, como del diseño de las intervenciones, de los entornos organizacionales y de ciertas características específicas de los puestos que ocupan las funcionarias.⁸

Esta tesis tiene como objetivo analizar las estrategias de conciliación trabajo-familia de las funcionarias federales y su relación con la política de cuidado infantil de la APF mexicana. Las políticas de conciliación trabajo-familia están orientadas a atender y disminuir las cargas de trabajo no remunerado y de cuidados que recae sobre los y las burócratas. Es decir, son intervenciones orientadas a mejorar el balance entre la vida laboral y familiar de las personas. Estas intervenciones incluyen, típicamente, licencias parentales, la posibilidad de trabajar de manera remota, horarios flexibles o ajustables, así como diversos tipos de servicios de provisión de cuidado infantil.⁹

La mayor parte de los estudios y evaluaciones que se han realizado sobre este tipo de intervenciones se ha centrado en la burocracia federal de Estados Unidos y, específicamente, en los efectos que tienen sobre las organizaciones públicas.¹⁰ Una menor proporción de estudios ha indagado sobre la incidencia de estas políticas en la calidad de vida de las personas burócratas y usuarias.¹¹ En el caso de México, se han realizado pocos estudios que

⁸ Mary Feeney y Justin Stritch, “Family-Friendly Policies, Gender, and Work–Life Balance in the Public Sector”, *Review of Public Personnel Administration* 39, núm. 3 (2019): 441; Rashmi Chordiya, “Are Federal Child Care Programs Sufficient for Employee Retention? Critical Examination from a Gendered Perspective”, *The American Review of Public Administration* 49, núm. 3 (2019): 346-348.

⁹ Cabe añadir que usualmente estas intervenciones buscan atender a las mujeres trabajadoras, a personas con arreglos familiares no tradicionales y a personas de la diversidad sexual y de género. Feeney y Stritch, “Family friendly policies”, 423.

¹⁰ Véase: Helen Yu, “Work-Life Balance: An Exploratory Analysis of Family-Friendly Policies for Reducing Turnover Intentions Among Women in U.S. Federal Law Enforcement”, *International Journal of Public Administration* 42, núm. 4 (2019): 345-357; Marni Ezra y Melissa Deckman, “Balancing Work and Family Responsibilities: Flextime and Child Care in the Federal Government”, *Public Administration Review* 56, núm. 2 (1996): 174-179.

¹¹ Amal El-Sawad, Peter Ackers y Laurie Cohen, “Critical perspectives on careers and family-friendly policies: introduction to the symposium”, *British Journal of Guidance & Counselling* 34, núm. 3 (2006): 273-275.

analicen estos temas, particularmente la interacción entre las políticas de cuidado y las experiencias laborales y personal del funcionariado público.

En este trabajo exploro los patrones de utilización de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil (EBDI) del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) por parte de las funcionarias. La pregunta que guía mi investigación es: ¿cómo inciden las características ocupacionales de las trabajadoras de la Administración Pública Federal mexicana en el uso de políticas de cuidado infantil y en sus estrategias de conciliación? Para responder esta pregunta retomo el trabajo de Claudia Goldin, quien plantea que las características ocupacionales, tanto del mercado laboral cuanto de los puestos específicos de las trabajadoras, explican en buena medida la brecha laboral de género. Es decir, el modelo laboral se relaciona con los patrones de entrada y permanencia de mujeres en los mercados laborales. Por tanto, el alcance de las intervenciones gubernamentales orientadas a la conciliación trabajo-familia puede estar sujeto a las características de las dinámicas ocupacionales.¹² De esta manera, en esta tesis me propongo estudiar la interacción entre las demandas laborales en la administración pública, las estrategias de conciliación trabajo familia de las funcionarias y el uso de las EBDI.

A partir de la propuesta de Goldin y del planteamiento y hallazgos de Kleven, et. al. sobre las dinámicas laborales en las burocracias, formulo un conjunto de expectativas respecto a las estrategias de conciliación trabajo-familia en función de las características ocupacionales de la APFC. Para fines de esta tesis, defino las características ocupaciones como una serie de reglas y requerimientos, formales e informales, asociados a los niveles de puesto que ocupan las burócratas y la cultural laboral de los entornos en que trabajan.

¹² Claudia Goldin, “A Grand Gender Convergence: Its Last Chapter”, *American Economic Review* 104, núm. 4 (2014): 1091-1095 y 1116-1118.

Primero, espero que las trabajadoras, y específicamente las madres, enfrenten más dificultades para conciliar sus responsabilidades laborales con sus labores de cuidado conforme más alto sea el puesto que ocupen en la estructura administrativa. Esto, porque los puestos más elevados involucran más responsabilidades y se caracterizan por tener horarios más demandantes. Segundo, sugiero que mientras mayor sea el puesto de las madres trabajadoras, menor será el uso de los servicios de cuidado provisto por el Estado. Mi expectativa es que las características de las EBDI se adaptan mejor a las necesidades de cuidado de las trabajadoras con menos responsabilidades y, en consecuencia, con los puestos de menor jerarquía. Tercero, anticipo que aspectos como la percepción de dificultades para conciliar trabajo-familia y las características de la política de cuidado de la APF moldearán las expectativas de permanencia y ascenso en la carrera profesional de las funcionarias. Esta última hipótesis está en línea con los hallazgos de Kleven et al., quienes sugieren que, en ausencia de estrategias integrales de conciliación trabajo-familia en los entornos laborales, en el largo plazo, las políticas de cuidado infantil tienen alcances limitados en la disminución de las brechas laborales de género.¹³

Para poner a prueba estas hipótesis recurrí a información pública sobre la composición de la burocracia federal y de las EBDI. En algunos casos utilicé información publicada en portales de gobierno, mientras que en otros solicité, por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia, información a las instituciones gubernamentales. Para profundizar en el caso de las EBDI, revisé también documentos de evaluación del programa. Adicionalmente, levanté una encuesta original que recopiló información sobre las

¹³ Las autoras apuntan a otros factores que pueden tener mayor peso, como la prevalencia de normas sociales tradicionales en torno a la crianza y la ausencia de modelos de corresponsabilidad en los cuidados. Henrik Kleven, *et. al.* “Do Family Policies Reduce Gender Inequality? Evidence from 60 Years of Policy Experimentation”, *CEPR Discussion Paper Series* (2020): 6-7.

características y dinámicas laborales de los puestos que ocupan las funcionarias y sobre los patrones de uso de las EBDI.

Mis hallazgos dan cuenta de que las trabajadoras, y específicamente las madres, con puestos de rango medio (jefaturas de departamento, subdirecciones de área, direcciones de área y direcciones generales adjuntas) perciben mayores dificultades para conciliar trabajo-familia, en comparación con sus pares sin infancias y de otros rangos. En lo que respecta a la interacción de las características laborales con el uso de las estancias del ISSSTE, las trabajadoras de mando medio, quienes también son las que más usan este servicio, reportaron enfrentar más tensiones para armonizar estos aspectos, Estos conflictos son resultado directo de las exigencias laborales y de la rigidez de algunas características de las EBDI. Como resultado, las dinámicas específicas con superiores jerárquicos y con las personas trabajadoras de las estancias son las que determinan si las trabajadoras de rango medio permanecen como usuarias o no. En contraste, las trabajadoras de rango bajo y alto reportaron tener horarios laborales menos demandantes y dijeron contar con mayores niveles de flexibilidad, por lo que tienen más facilidades para conciliar estos aspectos.

Finalmente, la evidencia que recabé apunta a que las trabajadoras, con y sin hijos o hijas, perciben que las madres enfrentan más dificultades para mantenerse en sus puestos y desarrollarse profesionalmente. Esto provoca que las trabajadoras, y particularmente las madres, salgan del servicio público para buscar opciones laborales que se ajusten mejor a sus necesidades. Para las mujeres más jóvenes y sin hijas, estas percepciones generan una expectativa que vincula la maternidad con el truncamiento de la carrera profesional en la administración pública. En su conjunto, los testimonios de las encuestadas apuntan a la necesidad de modificar el modelo laboral que prevalece en la burocracia federal mexicana

para transitar a un nuevo esquema que favorezca una mayor armonización de las responsabilidades laborales y de cuidado de las personas funcionarias.

La tesis está organizada de la siguiente manera. En el primer capítulo presento un breve recuento histórico sobre la evolución de las políticas de cuidado infantil, los objetivos que suelen perseguir y las características que estas intervenciones tienen en América Latina. Asimismo, incluyo una revisión sobre la implementación de políticas de cuidado infantil en las burocracias públicas y sus efectos en la conciliación. El objetivo de este capítulo brindar a la persona lectora una perspectiva general sobre el desarrollo de las políticas de cuidado infantil, así como sobre su implementación en la administración pública.

En el segundo capítulo profundizo en la participación de mujeres en la administración pública mexicana y brindo una breve descripción sobre las EBDI, la evolución que han tenido a lo largo del tiempo y su estado actual. Lo anterior, con el objetivo de describir la situación laboral de las funcionarias mexicanas, así como las características generales de las EBDI. En el tercer apartado presento los hallazgos de la encuesta realizada a funcionarias públicas de la Administración Pública Federal Centralizada (APFC) y ahondo en la relación que hay entre las características ocupacionales de las funcionarias y el uso de EBDI. Finalmente, presento mis conclusiones y reflexiones en torno a esta investigación.

I. Conciliación trabajo-familia, políticas de cuidado infantil y administración pública

Las políticas de conciliación trabajo-familia se han convertido en intervenciones clave para facilitar que padres y madres trabajadoras puedan armonizar mejor las demandas derivadas de las tareas remuneradas y no remuneradas. Este tipo de medidas suelen tener como objetivo aminorar las brechas laborales de género, atender y disminuir las tensiones trabajo-familia y, en el caso de las intervenciones orientadas a los cuidados, propiciar el desarrollo infantil. Su adopción en las burocracias públicas ha sido particularmente importante para incentivar la diversidad en el gobierno.¹⁴ No obstante, pocos estudios se han abocado a analizar la incidencia que estas políticas tienen en la vida de las trabajadoras del Estado.

Este capítulo tiene como objetivo brindar a la o el lector un panorama general sobre el desarrollo de las políticas de cuidado infantil, así como sobre su implementación en la administración pública. En el primer apartado realizo una breve revisión histórica sobre el surgimiento y evolución de estas intervenciones. Asimismo, analizo las problemáticas que pretenden atender las políticas de cuidado infantil. Dedico también una sección a explorar las características que tienen estas políticas en América Latina. Posteriormente, discuto la manera en que estas intervenciones se han adoptado en la burocracia pública, así como los estudios que se han realizado al respecto. El siguiente apartado presenta una revisión de los estudios en torno a los efectos de la provisión de servicios de cuidado y las dinámicas ocupacionales de las mujeres. Finalmente, y con base en lo anterior, presento mi hipótesis

¹⁴ Feeney y Justin Stritch, “Family-Friendly Policies”, 423.

para este trabajo. Mi expectativa es que las características ocupacionales de los puestos de las funcionarias influyan en tres aspectos: las dificultades que tienen las trabajadoras para conciliar sus responsabilidades laborales con las labores de cuidado, con el uso de los servicios de cuidado provisto por el Estado y en las expectativas de crecimiento laboral de las burócratas.

El desarrollo de las políticas sociales y el papel de las intervenciones públicas para la conciliación trabajo-familia

A lo largo del siglo XX, los Estados construyeron sistemas de bienestar con la finalidad de atender y aminorar, desde la actuación estatal, carencias y necesidades específicas de diversos sectores de la población. Uno de los temas centrales para el diseño de estos sistemas, así como para la formulación de las políticas sociales, fue el modelo laboral y particularmente la relación entre empleadores y trabajadores. Los sistemas de protección social de mediados del siglo XX estaban anclados en una concepción específica sobre el funcionamiento de los mercados laborales. Esta noción partía, a su vez, de una división sexual del trabajo en donde se asumía que los hombres eran los que participaban en la vida pública y, por lo tanto, en el mercado laboral, mientras que el papel de las mujeres estaba relegado a la vida privada y al cuidado de la familia. Este modelo laboral del *proveedor masculino* se reprodujo en las intervenciones gubernamentales.¹⁵

Las medidas adoptadas por los sistemas de bienestar de la época tenían como objetivo proporcionar protección social a los hogares vía la cobertura de los jefes de familia en la fuerza laboral. Es decir, los hombres, en tanto proveedores, recibían de manera directa la

¹⁵ Jane Lewis, “Gender and welfare state change”, *European Society* 4, núm. 4 (2002): 331.

protección del Estado y estos beneficios se extendían a las infancias¹⁶ y a las mujeres, quienes eran consideradas como dependientes económicos.¹⁷ Lo anterior no significa, sin embargo, que todas las mujeres estuvieran relegadas al ámbito doméstico, sino únicamente que la participación laboral femenina era reducida y limitada. Esta baja participación, así como la división de género en las labores remuneradas y domésticas, llevó a que los sistemas de bienestar se construyeran bajo la premisa de que la provisión de cuidado siempre era, y debía ser, satisfecha por las mujeres.¹⁸ Por lo anterior, las políticas sociales destinadas a facilitar la conciliación entre la vida privada y la vida laboral no fueron centrales en el desarrollo inicial de los Estados de bienestar.¹⁹

Aunado a lo anterior, hasta principios del siglo XX, múltiples democracias liberales contaban con políticas y prácticas que penalizaban a las mujeres por trabajar mientras estaban casadas²⁰ y por trabajar durante el embarazo o tras el parto.²¹ Si bien en muchos casos estas prácticas no estaban plasmadas en reglas formales, sí eran medidas comunes que limitaban

¹⁶ A lo largo de esta tesis utilizo el término infancias como término neutro para referirme a niños, niñas y niñes.

¹⁷ Los alcances de esta protección estaban usualmente limitados a las personas que pertenecían a los mercados laborales formales. Melina Altamirano, "Política social e igualdad de género, 2012-2018", *Foro Internacional* 60, núm. 2 (2020): 758- 59.

¹⁸ Múltiples académicas han argumentado que los Estados de bienestar de inicios del siglo XX definieron a las mujeres primero como madres y después como sujetos de derechos. De esta manera, los Estados reprodujeron los roles de género y la división laboral basada en el género. Lewis, "Gender and welfare state change", 331-332; Seth Koven y Sonya Michel, "Womanly Duties: Maternalist Politics and the Origins of Welfare States in France, Germany, Great Britain, and the United States, 1880-1920", *The American Historical Review* 95, núm. 4 (1990): 1083-1084.

¹⁹ Altamirano, "Política social e igualdad de género, 2012-2018", 758-59.

²⁰ Estas barreras se presentaban en dos modalidades: barreras a la contratación de mujeres casadas o barreras a la permanencia, en las que las mujeres recién casadas eran despedidas. Detrás de estas prácticas se encontraba la idea de que las mujeres casadas decuidaban sus empleos al adquirir nuevas responsabilidades en el hogar. Estas medidas estuvieron presentes tanto en el sector público, cuanto sector privado. Claudia Goldin, *Career & Family: Women's century-long journey toward equity* (New Jersey: Princeton University Press, 2021), 74-82; Franca van Hooren y Uwe Becker, "One Welfare State, Two Care Regimes: Understanding Developments in Child and Elderly Care Policies in the Netherlands", *Social Policy & Administration* 46, núm. 1 (2010): 84

²¹ Cuando las mujeres quedaban embarazadas o tenían infantes a su cargo sus empleadores les solicitaban a las trabajadoras una 'renuncia voluntaria'. La razón detrás de estas prácticas era que, por un lado, se asumía que la prioridad de las mujeres debía ser el cuidado de sus hogares y de sus hijos e hijas. Por otro lado, se pensaba que las madres trabajadoras no serían igualmente productivas que sus pares que no tenían infantes a su cargo. Goldin, *Career & Family*, 3-4 y 80-81.

la participación laboral de mujeres.²² A pesar de lo anterior, los cambios económicos que enfrentaron los países de Europa a mediados del siglo XX llevaron a que las mujeres ingresaran rápida y masivamente a los mercados laborales.²³

Los países de América Latina, por su parte, replicaron el desarrollo de los sistemas de bienestar, pero limitaron la protección a los trabajadores de mercados laborales formales. Al igual que sucedió con los países de Europa, retomaron como base el modelo del proveedor masculino y relegaron las labores de cuidado a las mujeres.²⁴ No obstante, los diferentes procesos de industrialización en la región, y los cambios demográficos provocaron un incremento en la participación laboral de las mujeres. Por un lado, la industrialización generó grandes olas migratorias, particularmente de hombres, de las zonas rurales a las ciudades en busca de mejores oportunidades laborales. Esto provocó que las mujeres de las zonas rurales incrementaran su participación en actividades remuneradas. Por otro lado, el aumento en la esperanza de vida, la baja participación en los mercados laborales formales, los altos costos de las políticas sociales y las bajas contribuciones que recibían los Estados, llevó a que los gobiernos incentivaran el ingreso de mujeres a la fuerza laboral formal. Lo anterior, con el objetivo de incrementar los ingresos gubernamentales para mantener la provisión de políticas sociales. Asimismo, los movimientos en favor de los derechos de las mujeres influyeron significativamente en el incremento en la participación laboral femenina.²⁵

²² Goldin, *Career & Family*, 3-4.

²³ Específicamente, las crisis económicas y de desempleo que atravesaron diferentes países europeos llevaron a que las mujeres ingresaran a la fuerza laboral, formal e informal, para poder contribuir a los gastos familiares. Victor Tokman, *Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social* (Santiago: CEPAL, 2006), 10.

²⁴ Tokman, *Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social*, 10.

²⁵ Jane Jenson, "Lost in translation: The social investment perspective and gender equality", *Social politics* 16, núm. 4 (2009): 452-456; Tokman, *Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social*, 11-12; Juliana Martínez, "Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales", *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de FLACSO* 4, núm. 2 (2005): 7-9.

El ingreso de mujeres a los mercados laborales llevó a que surgieran nuevas demandas de parte de las trabajadoras.²⁶ A modo de respuesta, los sistemas de bienestar incorporaron diversas políticas “amigables para las mujeres” (*women-friendly policies*). Estas primeras intervenciones tenían el objetivo de disminuir las dificultades que enfrentaban las mujeres para ingresar a la vida laboral. De igual manera, los gobiernos diseñaron estas políticas con el objetivo de que no sólo beneficiaran a las mujeres trabajadoras, sino que aseguraran el bienestar de las familias en su conjunto.²⁷ Para las décadas de 1960 y 1970, los movimientos por los derechos de las mujeres y otras organizaciones feministas demandaron nuevas políticas que facilitaran específicamente el desarrollo profesional de las mujeres.²⁸

El ingreso masivo de mujeres a los mercados laborales y la ausencia de medidas específicas orientadas a ofrecer servicios de cuidado que sustituyeran las actividades realizadas en su mayoría por mujeres provocó que se crearan circuitos informales de cuidado de infantes y personas adultas mayores.²⁹ Estos circuitos de cuidado informales, usualmente provistos por otras mujeres de la familia de la trabajadora, facilitaban la inserción laboral de las mujeres al cubrir las necesidades de proveer cuidado de las trabajadoras. Es decir, a pesar de que las mujeres comenzaron a participar en la esfera pública, la división de las labores de

²⁶ Estas primeras demandas se concentraron en exigir la eliminación de las barreras que desincentivaban la participación de mujeres en la vida laboral, así como en pedir medidas que facilitaran la inserción de mujeres en los mercados laborales. Van Hooren y Becker, “One Welfare State, Two Care Regime”, 84; Gøsta Esping-Andersen, “A new gender contract” En *Why we need a new welfare state*, ed. Gøsta Esping-Andersen (Inglaterra: Oxford, University Press, 2002), 73-94.

²⁷ Koven y Michel, “Womanly Duties”, 1105-1108.

²⁸ Birgit Pfau-Effinger, “Welfare state policies and the development of care arrangements”, *European Societies* 7, núm 2 (2005): 327; Jonathan Bradshaw y Naomi Finch, “Family Benefits and Services” en *The Oxford Handbook of Welfare State*, ed. Francis Castles, et.al. (Nueva York: Oxford University Press, 2010), 466.

²⁹ Estos circuitos de cuidado informal se desarrollaron tanto en países de Europa, cuanto en América Latina. Actualmente, estos circuitos de cuidado informal, y específicamente las abuelas, siguen siendo una de las principales alternativas con las que cuentan las madres trabajadoras para conciliar sus responsabilidades laborales con su vida familiar. Pfau-Effinger, “Welfare state policies and the development of care arrangements”, 321-322; Mercedes Mateo y Lourdes Rodríguez-Chamussy, *Cashing in on Education. Women, Childcare, and Prosperity in Latin America and the Caribbean* (EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2016), 45 y 88-89.

cuidado se mantuvo y las mujeres tuvieron que encontrar nuevas maneras de integrar y conciliar las labores de cuidado con el trabajo remunerado.³⁰ Debido a lo anterior, buena parte de las primeras políticas amigables para las mujeres que desarrollaron los Estados benefactores se centraron en atender estas cuestiones para facilitar la conciliación trabajo-familia de las trabajadoras.³¹

Un primer mecanismo implementado por los sistemas de bienestar fueron las licencias de maternidad. Las protecciones sociales relacionadas con la maternidad ya existían en algunos países de Europa³² y, originalmente, tenían como objetivo principal procurar la salud de las trabajadoras durante los últimos días del embarazo y el puerperio. Sin embargo, las nuevas demandas de las trabajadoras llevaron a que estas licencias incluyeran esquemas de protección laboral para asegurar el empleo, así como compensaciones monetarias.³³ A partir de la década de los 1970, diversos países europeos integraron a los hombres a estos permisos y crearon las licencias de paternidad. Para finales de la década, estas licencias empezaron a transformarse en permisos parentales. Con este cambio, se pretendía lograr que las labores de cuidado y las tareas domésticas dejaran de ser concebidas como actividades

³⁰ Pfau-Effinger, “Welfare state policies and the development of care arrangements”, 325.

³¹ Según diferentes autoras, hubo un acuerdo generalizado entre los Estados europeos en el tipo de políticas que se implementaron. Es decir, las intervenciones y programas que se diseñaron fueron prácticamente las mismas en toda la región. Las diferencias entre estas políticas radicaban en la manera en que se concebían las tareas de cuidado y el papel que desempeñaba la familia, sus integrantes y la sociedad en estas labores. Pfau-Effinger, “Welfare state policies and the development of care arrangements”, 324-326; Gøsta Esping-Andersen, “A new gender contract”, 86.

³² Desde finales del siglo XIX, diferentes países de Europa adoptaron políticas que prohibían a las mujeres trabajar durante las semanas previas y posteriores al nacimiento de sus hijas. En algunos países, como es el caso de Suiza, estas restricciones no estaban acompañadas de compensaciones económicas, y en otros, como es el caso de Alemania, el gobierno les brindaba a las madres una compensación económica por los días de trabajo perdidos. A pesar de esto, no fue sino hasta la segunda década del siglo XX, con la *Convención sobre la Protección de la Maternidad*, que estas medidas comenzaron a discutirse y adoptarse formalmente por los gobiernos europeos. Paul Calliester y Judith Galtry, “Paid Parental Leave in New Zealand: A Short History and Future Policy Options”, *Policy Quarterly* 2, núm. 1 (2006): 38-39; Koven y Michel, “Womanly Duties”, 1105.

³³ Claudia Olivetti y Barbara Petrongolo. “The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-Income Countries”, *Journal of Economic Perspectives* 31, núm. 1 (2017): 207-212.

puramente femeninas.³⁴ Es decir, los gobiernos que optaron por estas intervenciones esperaban ayudar a cambiar la división laboral y de roles entre hombres y mujeres.

Las políticas de cuidado de infantes y de personas adultas mayores fueron otra de las primeras medidas adoptadas, inicialmente en países europeos y posteriormente en países de América Latina, para facilitar esta conciliación. Este tipo de intervenciones tenían como objetivo aliviar la carga de trabajo de cuidado que realizaban las trabajadoras por medio de la provisión de servicios públicos.³⁵ De esta manera, las políticas pretendían, en un primer momento, sólo brindar el cuidado que las mujeres no podían prestar. En algunos casos, los gobiernos proveían directamente el cuidado a infantes y personas adultas mayores, por lo que crearon sistemas públicos destinados a atender estas necesidades.³⁶ Otros gobiernos optaron por brindar ayudas económicas que, por un lado, podían ser compensaciones monetarias a las madres o a los y las cuidadoras por el trabajo que realizaban o, por otro lado, podían servir para la contratación de servicios de cuidado privados.³⁷

A partir de la década de 1970, diversos países adoptaron nuevas responsabilidades con las infancias y empezaron a verlas también como beneficiarias de las políticas de cuidado infantil. La adopción de estos compromisos llevó a que estas intervenciones sufrieran cambios significativos. Las políticas de cuidado infantil empezaron a concebirse como una

³⁴ Padres y madres pueden acceder a este tipo de licencias durante los primeros años de las infancias y no sólo en los meses previos o posteriores a su nacimiento o adopción. En algunos casos, estas licencias pueden ser transferidas entre miembros de la familia y cuidadores. Haas, “Parental Leave and Gender Equality”, 91-94.

³⁵ Isabelle Stadelmann-Steffen y Oehrlin Dominique, “Perceiving reconciliation: Childcare policies and gendered time conflicts”, *Gender & Society* 3, núm. 5 (2017): 599-600.

³⁶ Este tipo de intervenciones, al trasladar el cuidado fuera de la esfera familiar, tienen el potencial de incentivar la modificación de la división sexual de las labores. Diane Sainsbury, “Gender and Social-Democratic Welfare States” en *Gender and welfare state regimes*, ed. Diane Sainsbury (Nueva York: Oxford University Press, 1999), 80-91; Ann Shola Orloff, “Gender” en *The Oxford Handbook of Welfare State*, ed. Francis Castles, et.al. (Nueva York: Oxford University Press, 2010), 258.

³⁷ Las compensaciones monetarias, si bien reconocen al trabajo de cuidados como trabajo, tienen también el potencial de reforzar la división sexual de las labores. Esto se debe a que, al incentivar que estas actividades se mantengan en el ámbito familiar, ayudan a conservar la división sexual del trabajo. Sainsbury, “Gender and Social-Democratic Welfare States”, 80; Orloff, “Gender”, 258.

oportunidad para evitar la reproducción y transmisión de desigualdades de los padres y las madres hacia sus hijos e hijas. Como resultado de lo anterior, el desarrollo temprano de las infancias y la calidad de los servicios pasaron a ser elementos clave.³⁸ Asimismo, durante estos años se comenzó a incluir a los hombres como beneficiarios de este tipo de políticas. Es decir, pasaron de ser programas pensados exclusivamente para las mujeres trabajadoras y comenzaron a ser concebidos como beneficios universales para los y las trabajadoras y especialmente para las infancias.³⁹

De manera paralela a la implementación y desarrollo de estas políticas de conciliación, el modelo del proveedor único masculino ha entrado en una etapa de tensión o incluso crisis en buena parte de los países europeos.⁴⁰ Como resultado, se han transformado los patrones de distribución de las labores remuneradas y de cuidado, así como su interacción con las intervenciones públicas orientadas a la conciliación trabajo-familia.⁴¹ En el contexto de los Estados de bienestar más consolidados, algunos países comenzaron a transitar hacia

³⁸ Este cambio estuvo impulsado por preocupaciones asociadas al envejecimiento de las poblaciones, así como por nuevos intereses en invertir en capital humano que, en el largo plazo, promovieran el desarrollo económico. Jenson, “Lost in translation”, 458-461; Gøsta Esping-Andersen, “A child-centred social investment strategy” En *Why we need a new welfare state*, ed. Gøsta Esping-Andersen (Inglaterra: Oxford, University Press, 2002), 26-34; Celia Valiente, “The Value of an Educational Emphasis: Child Care and Restructuring in Spain since 1975” en *Child care policy at the crossroads: Gender and welfare state restructuring*, eds. Sonya Michel y Rianne Mahon (Nueva York: Routledge, 2002), 57-61.

³⁹ Diane Sainsbury, “Gender and Social-Democratic Welfare States”, 81-89.

⁴⁰ Esta crisis de modelo ocurrió primero en países de altos ingresos, como lo son Suecia, Noruega, Finlandia, Países Bajos, etc. Cabe señalar, además, que dentro de la literatura también se identifica como responsables de esta crisis al declive del sector manufacturero y al debilitamiento de los sindicatos, así como a los movimientos de mujeres de las décadas de 1960 y 1970. Olivetti y Petrongolo, “The Economic Consequences of Family Policies”, 208; Jane Jenson, “Lost in translation: The social investment perspective and gender equality”, *Social politics* 16, núm. 4 (2009): 448.

⁴¹ En la literatura no existe un consenso sobre el número o tipo de modelos laborales que se han desarrollado. Por el contrario, diversos autores y autoras identifican diferentes modelos. Por ejemplo, Pfau-Effinger identifica cinco modelos, Crompton identifica cuatro modelos y Sainsbury identifica tres modelos diferentes. Pfau-Effinger, “Welfare state policies and the development of care arrangements”, 329; Sainsbury, “Gender and Social-Democratic Welfare States”, 78; Heike Trappe, *et. al.*, “The Rise and Decline of the Male Breadwinner Model: Institutional Underpinnings and Future Expectations”, *European Sociological Review* 31, núm. 2 (2015): 231.

una *modificación del modelo de proveedor masculino*.⁴² En estos casos, es deseable la participación laboral de las mujeres, pero se espera que salgan del mercado laboral o que trabajen media jornada para cuidar a las infancias a su cargo, sobre todo durante los primeros años de vida de los y las niñas. Debido a esto, la provisión de cuidado tiende a ser vista como un asunto familiar, por lo que la participación estatal en este aspecto suele ser reducida.⁴³

Otros países adoptaron gradualmente un *modelo de proveedor y cuidador dual*. Este modelo, al igual que el anterior, parte también de la idea de que las familias a cargo de las infancias son biparentales. Sin embargo, en este caso se aspira, en última instancia, a que ambas partes participen tanto en el mercado laboral cuanto en las labores de cuidado. A pesar de lo anterior, hay diversas variaciones que recurren a diferentes mecanismos para asegurar esta doble participación. Por un lado, hay variantes en las que se espera que padres y madres tengan empleos de medio tiempo para que ambos puedan participar en las labores de cuidado infantil. Asimismo, parte de la provisión del cuidado infantil se delega a otras instituciones fuera de la familia.⁴⁴ Hay otras variantes en la que se asume que debe haber instituciones fuera de la familia que suplan las necesidades de cuidado. Los países que han adoptado este modelo tienden a asumir, en mayor medida, la responsabilidad del Estado en la provisión de estos servicios.⁴⁵

⁴² Gran Bretaña, Noruega, Países Bajos y Alemania Occidental fueron algunos de los países que adoptaron este modelo en un primer momento. Pfau-Effinger, “Welfare state policies and the development of care arrangements”, 331-333.

⁴³ Pfau-Effinger, “Welfare state policies and the development of care arrangements”, 331-333; Trappe, *et. al.*, “The Rise and Decline of the Male Breadwinner Model”, 231 y 335-338.

⁴⁴ Países Bajos y Noruega fueron dos países que transitaron a este modelo laboral. Pfau-Effinger, “Welfare state policies and the development of care arrangements”, 332-333; Trappe, *et. al.*, “The Rise and Decline of the Male Breadwinner Model”, 231.

⁴⁵ Francia, Dinamarca, Suecia y Finlandia fueron algunos países que, en un primer momento, transitaron hacia este modelo. Pfau-Effinger, “Welfare state policies and the development of care arrangements”, 333-334; Trappe, *et. al.*, “The Rise and Decline of the Male Breadwinner Model”, 231.

La adopción de estos nuevos modelos ha llevado a que estos países realineen sus políticas de conciliación trabajo-familia con base en estas nuevas concepciones.⁴⁶ De esta manera, se observan diversos modelos de provisión que dependen, en buena medida, del modelo laboral que reconocen o buscan replicar.⁴⁷ En la actualidad, las políticas de cuidado infantil incluyen diferentes modalidades. Hay intervenciones que únicamente brindan cuidado simple, es decir, sin ofrecer ningún tipo de educación y hay políticas que se proponen educar a la población desde la primera infancia y no sólo cuidarla. Entre estos dos extremos, se encuentran combinaciones que, en algunos casos, brindan ambas modalidades dependiendo de la edad de las infancias, o intervenciones complementarias a los programas educativos formales. Estas políticas suelen estar enfocadas a atender poblaciones de infantes de hasta seis años o en edades preescolares.⁴⁸

Panorama general de las políticas de cuidado infantil en América Latina

En América Latina, los cambios y avances en las políticas de conciliación trabajo-familia han seguido lógicas particulares. En un inicio, al igual que sucedió con los países europeos, se vinculó el acceso a políticas sociales con la pertenencia a los mercados laborales formales. No obstante, los movimientos de mujeres de los años 90 cuestionaron esta visión sobre las

⁴⁶ Pfau-Effinger, “Welfare state policies and the development of care arrangements”, 333-335; Sainsbury, “Gender and Social-Democratic Welfare States”, 81.

⁴⁷ Otro factor, relacionado también con los modelos laborales, que influyó en la variedad de políticas de conciliación trabajo-familia fue la adopción de las ideas neoliberales. Países como EE. UU., Canadá, Australia e Inglaterra ligaron el acceso a políticas sociales, como las políticas de conciliación trabajo-familia, al estatus laboral de las personas y restringieron su uso a personas que pertenecían al mercado laboral formal. Asimismo, optaron por impulsar la comercialización de los servicios de cuidado y disminuyeron la participación del Estado en la provisión del servicio. Aisling Gallagher, “The business of care: Marketization and the new geographies of childcare”, *Progress in Human Geography* 42, núm. 5 (2018): 707; Julie MacLeavy, “Neoliberalism and welfare”, en *The Handbook of Neoliberalism*, eds. Simon Sripnger, Kean Birch y Julie MacLeavy (Nueva York: Routledge, 2016), 254-257.

⁴⁸ Cristina Allemann-Ghionda, Karen Hagemann, and Konrad H. Jarausch, eds. *Children, families, and states: Time policies of childcare, preschool, and primary education in Europe* (Berghahn Books, 2011), 7-8.

políticas sociales y el acceso a ellas.⁴⁹ Al mismo tiempo, el modelo del proveedor único masculino, sobre el que descansaba el modelo laboral prevaleciente, también entró en un periodo de crisis. Esta crisis estuvo impulsada, entre otros aspectos, por el incremento en la participación laboral femenina y por los cambios en los arreglos familiares de la región.⁵⁰

En su conjunto, estas cuestiones han provocado que en América Latina se desarrollen una multiplicidad de modelos laborales que, a su vez, han derivado en diversos tipos de regímenes de bienestar. Como resultado, hay una amplia variación en el tipo de políticas sociales que hay en cada país de la región. Franzoni identifica tres tipos de regímenes: *estatal de proveedor único*, en el que la provisión de políticas sociales se guía por el criterio de la universalidad (*p. ej.* Uruguay y Costa Rica); *liberal de proveedor único*, que se caracteriza por un aumento en la participación del mercado en la provisión de servicios y por contar con políticas públicas focalizadas, principalmente, a brindar servicios básicos (*p. ej.* México, Argentina y Chile), e *informal de doble proveedor*, en el que hay bajos niveles de inversión social por parte de los gobiernos y altos niveles de informalidad laboral (*p. ej.* El Salvador, Guatemala y Nicaragua). En general, las diferencias entre estos tipos de Estado de bienestar radican en los niveles de mercantilización, familiarización⁵¹ y clientelismo de las políticas.⁵²

⁴⁹ Juliana Martínez Franzoni, "Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales", *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* 4, núm. 2 (2005): 17-23.

⁵⁰ Desde la década de 1990, las composición y estructura de las familias en América Latina han cambiado de manera significativa. Los hogares biparentales con infancias han disminuido considerablemente y, al mismo tiempo, ha habido un incremento en el número de hogares monoparentales con jefaturas femeninas y en los hogares con familias extendidas. Armando Barrientos, Jasmine Gideon y Maxine Molyneux, "New developments in Latin America's social policy", *Development and change* 39, núm. 5 (2008): 769-770; Martínez, "Regímenes de bienestar en América Latina", 17-18; Franzoni, "Regímenes de bienestar en América Latina", 17-19.

⁵¹ El término 'familiarización' hace referencia a aquellas intervenciones que buscan, directa o indirectamente, que la provisión de servicio de cuidado esté a cargo de la familia de las infancias y no del Estado. Yerkes y Javornik, "Creating capabilities", 530-531.

⁵² Franzoni "Regímenes de bienestar en América Latina", 13-25.

Específicamente sobre las políticas de cuidado infantil, diversas autoras han argumentado que las principales diferencias entre estas intervenciones son resultado de la variación en la definición del problema o los problemas de fondo, (p. ej. la participación laboral de las mujeres, el desarrollo cognitivo y educativo de las infancias, cambiar los roles de género, etc.), de la asignación de las responsabilidades de cuidado (p. ej. el Estado, las madres o padres, el mercado, etc.), de las acciones con las que buscan atender el problema (p. ej. servicios de cuidado provistos por el Estado, subsidios, beneficios fiscales, etc.), así como de otros aspectos.⁵³ Por medio de la adopción de ciertos arreglos, los Estados imponen modelos normativos sobre las tareas de cuidado, así como sobre las actividades que deben priorizar los padres y, particularmente, las madres. Adicionalmente, aspectos como la disponibilidad, la accesibilidad o la asequibilidad de las intervenciones constriñen y limitan las capacidades que tienen padres y madres de familia para conciliar las tareas de cuidado con otros aspectos de su vida, como la vida laboral.⁵⁴

En América Latina, este tipo de políticas se han caracterizado por ser intervenciones poco coordinadas, por tener un alcance limitado, por tener un enfoque familiarista y por su carácter asistencialista.⁵⁵ Desde sus inicios en la década de 1970, las políticas de cuidado infantil de la región fueron implementadas con el objetivo de ayudar e incentivar el ingreso de las mujeres, particularmente de estratos socioeconómicos bajos, al mercado laboral formal. Con el paso del tiempo, estas intervenciones han incorporado nuevos objetivos

⁵³ Silvia López, “Políticas de cuidado infantil en América Latina: Análisis comparado de Chile, Costa Rica, Uruguay y México”, *Frontera Norte* 29, núm. 58 (2017): 28; Mara A Yerkes y Jana Javornik, “Creating capabilities: Childcare policies in comparative perspective”, *Journal of European Social Policy* 29, núm. 4 (2019): 530.

⁵⁴ Chiara Saraceno, “Childcare needs and childcare policies: A multidimensional issue”, *Current Sociology* 59, núm. 1 (2011): 79; Yerkes y Javornik, “Creating capabilities”, 530 y 532.

⁵⁵ López, “Políticas de cuidado infantil en América Latina” 26-27.

relacionados con la protección y desarrollo cognitivo y educativo de las infancias.⁵⁶ A pesar de lo anterior, buena parte de las políticas de cuidado infantil en la región siguen estando focalizadas a personas en situación de vulnerabilidad y hacia las madres trabajadoras.⁵⁷

La mayor parte de los países de la región cuentan con dos tipos de servicios de cuidado; servicios profesionales y servicios comunitarios. Los servicios profesionales se caracterizan por contar con personal especializado, usualmente maestras o cuidadoras certificadas, y por tener espacios específicos para el cuidado de las infancias. Los servicios comunitarios son, por el contrario, administrados por personas voluntarias, usualmente madres, que no cuentan con certificaciones. Además, los servicios de cuidado comunitario suelen desarrollarse en espacios adaptados y no diseñados específicamente para el desarrollo de estas actividades (p. ej. hogares de madres de la comunidad). Los servicios de cuidado profesional, por su carácter especializado, suelen tener un costo más elevado en comparación con los servicios comunitarios que tienden a funcionar con base en aportaciones voluntarias o cuotas simbólicas. No obstante, ambas modalidades de servicios de cuidado suelen recibir financiamiento por parte del Estado.⁵⁸ A pesar de lo anterior, la mayor parte de las madres, padres y familias de América Latina suelen depender, también, de arreglos informales de cuidado infantil. En este caso, es la familia, y particularmente los y las abuelas, de las madres

⁵⁶ María Caridad y Florencia López-Boo, “Los servicios de cuidado infantil en América Latina y el Caribe”, *El Trimestre Económico* 82, núm. 326 (2015): 251-253 y 257-259.

⁵⁷ López, “Políticas de cuidado infantil en América Latina”, 27; Mateo y Rodríguez-Chamussy, *Cashing in on Education*, 122-123.

⁵⁸ A lo largo de la región suele privilegiarse la cobertura por encima de la calidad de los servicios. Lo anterior podría explicar que tanto la modalidad profesional cuanto la modalidad comunitaria reciban financiamiento gubernamental. Caridad y López-Boo, “Los servicios de cuidado infantil en América Latina y el Caribe”, 252-253.

las que proveen el cuidado. Estos servicios informales suelen ser más utilizados cuando las infancias están en edades preescolares.⁵⁹

Autoras como López, Mateo, Rodríguez-Chamussy, Caridad, López-Boo, entre otras, han comparado los programas de cuidado infantil en diferentes países de América Latina. Caridad y López-Boo, por ejemplo, han encontrado que poco más de la mitad de las políticas actuales de la región tienen como objetivo principal velar por el desarrollo de las infancias; mientras que tan solo 12% de estas intervenciones están pensadas para beneficiar a madres trabajadoras.⁶⁰ Asimismo, las autoras observan que más de 80% del personal que presta servicios de cuidado, tanto en la modalidad profesional cuanto en la modalidad comunitaria, no cuenta con las credenciales necesarias para ser considerado como profesional. Finalmente, Caridad y López-Boo identifican que los programas que son operados por las autoridades municipales suelen tener más personal profesional en comparación con los programas nacionales.⁶¹

López analiza las políticas de Costa Rica, Uruguay, Chile, México y se enfoca, particularmente, en los objetivos que plantean las intervenciones, así como en la manera en que los atienden. Al respecto, la autora identifica que, en Chile, el objetivo principal de las políticas es procurar el desarrollo infantil, particularmente de infancias menores a cuatro años

⁵⁹ Cabe señalar que este tipo de modalidad de cuidado es particularmente benéfica para las madres en situación de marginación o pobreza. Además, la evidencia muestra que conforme las infancias crecen, es mayor la probabilidad de que reciban cuidado profesional. Concretamente, las infancias menores de 3 años suelen recibir exclusivamente cuidado informal, mientras que las infancias de 3 a 5 años son más propensas a recibir cuidado formal. Mercedes Mateo y Lourdes Rodríguez-Chamussy, *Cashing in on Education. Women, Childcare, and Prosperity in Latin America and the Caribbean* (EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2016), 45 y 87-93.

⁶⁰ Caridad y López-Boo, “Los servicios de cuidado infantil en América Latina y el Caribe”, 270-272.

⁶¹ Cabe señalar que los niveles de profesionalización varían entre países, por lo que el porcentaje de personal capacitado puede tener diferencias importantes dependiendo del país. De igual manera, la falta de personal profesional en los servicios puede ser resultado de que en la región se tienda a anteponer la ampliación de la cobertura por encima de la calidad. Lo anterior sería consecuente con los hallazgos de estas mismas autoras. Caridad y López-Boo, “Los servicios de cuidado infantil en América Latina y el Caribe”, 266-268.

de escasos recursos y en situación de vulnerabilidad. Por lo anterior, las principales beneficiarias de las políticas son las infancias y las madres tanto trabajadoras cuanto estudiantes. Asimismo, a diferencia de otros países de la región, estos servicios suelen ser gratuitos para las personas de los estratos más bajos. No obstante, López argumenta que estas intervenciones pueden tener un enfoque maternalista que resulta del hecho de que conciben a las madres como las usuarias principales, por lo que, implícitamente, asumen que son las únicas responsables de brindar cuidado.⁶²

Para Costa Rica, la autora identifica que la finalidad de las intervenciones es brindar alternativas de cuidado infantil para las infancias y especialmente para niños y niñas en situación de vulnerabilidad. De manera secundaria, estas políticas reconocen el impacto positivo que la provisión de servicios de cuidado infantil puede tener para las madres trabajadoras, pero no se enfocan en atender esta cuestión. Estas intervenciones se caracterizan, también, por concebir como responsables del cuidado de las infancias a las familias en su conjunto, y no sólo a las madres, y al Estado.⁶³ El caso uruguayo destaca por la multiplicidad de objetivos que tienen las políticas. Estas políticas reconocen, tanto la necesidad de velar por el desarrollo infantil, cuanto la importancia de facilitar la conciliación trabajo-familia para las madres trabajadoras. De esta manera, identifica como beneficiarias a las madres trabajadoras, a las infancias y también a los padres de familia. Asimismo, estas

⁶² Vale la pena aclarar que para el caso chileno López y Staab y Gerhard analizan la intervención *Chile crece contigo*. López, “Políticas de cuidado infantil en América Latina”, 30-35 y 41; Silke Staab y Roberto Gerhard, “Putting Two and Two Together? Early Childhood Education, Mothers’ Employment and Care Service Expansion in Chile and Mexico”, *Development and Change* 42, núm. 4 (2011): 1088-1093.

⁶³ Para Uruguay, la autora estudia la Red Nacional de Cuidado y Desarrollo Infantil. La autora arguye que esta política tiene, también, como objetivo secundario incidir en la modificación de la división sexual de las labores. López, “Políticas de cuidado infantil en América Latina”, 31, 33-35, 41.

intervenciones conciben a las familias como principales encargadas de proveer cuidado, pero reconocen la responsabilidad del Estado de coadyuvar en la provisión.⁶⁴

Finalmente, las políticas de cuidado infantil en México se distinguen por ser intervenciones *diferenciadas y fragmentadas*. Es decir, no hay una política integral de cuidado infantil. En el contexto mexicano hay una multiplicidad de intervenciones que varían en sus objetivos, en las poblaciones que atienden y en las medidas a las que recurren. López destaca que la mayor parte de estas políticas están dirigidas específicamente a las infancias de madres trabajadoras del sector formal o, por otro lado, a madres trabajadoras en situación de vulnerabilidad, por lo que pocas intervenciones reconocen como usuarios a los padres. De esta manera, la autora afirma que buena parte de las intervenciones también asumen que la responsabilidad de proveer cuidado debe recaer en las madres.⁶⁵ Como muestra de la gran variación que hay entre intervenciones, está el contraste entre el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT) de la Secretaría de Bienestar y el Servicio de Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Por un lado, el PABNNHMT entrega directamente recursos a madres trabajadoras o en busca de empleo y a padres trabajadores solteros con infancias menores o de seis años para que contraten los servicios de cuidado infantil que se adapten a sus necesidades.⁶⁶ Por otro, las guarderías del IMSS brindan servicios de cuidado infantil, en modalidad directa o

⁶⁴ Además de lo mencionado, el Sistema Nacional de Cuidados de Uruguay reconoce otros objetivos como la atención a la crisis de cuidado, las desigualdades de género en la división de labores de cuidado y el envejecimiento de la población. López, “Políticas de cuidado infantil en América Latina”, 31-32, 34 y 41.

⁶⁵ López, “Políticas de cuidado infantil en América Latina”, 32-35 y 41.

⁶⁶ Anteriormente este programa brindaba directamente servicios de cuidado infantil de bajo costo a padres y madres, por lo que los subsidios se entregaban a ciertas estancias y no directamente a los padres y las madres. Sin embargo, en 2019 el gobierno federal modificó y reestructuró el programa provocando que las transferencias monetarias se entregaran directamente a las personas beneficiarias. Silvia López, “Hacia la (re)privatización del cuidado infantil en México. Las modificaciones al Programa de Estancias Infantiles Sedesol”, *Revista interdisciplinaria de estudios de género de El Colegio de México* 6 (2020): 22-26.

subcontratada, para los y las trabajadoras formales inscritas en el IMSS con menores dependientes de hasta cuatro años.⁶⁷ Las diferencias en estas intervenciones radican no sólo en sus mecanismos de provisión de servicio, sino en las poblaciones que atienden y sus objetivos.

El debate actual en torno a las políticas sociales de trabajo-familia

Como lo he mencionado, las políticas de cuidado infantil, así como otras políticas de conciliación trabajo-familia, se desarrollaron en un contexto en el que se pretendía facilitar la armonización de la vida familiar y laboral de las mujeres trabajadoras. Con el paso del tiempo, estas preocupaciones se han ampliado y, actualmente, estas intervenciones buscan satisfacer necesidades diferentes. A continuación, presento un breve recuento sobre los objetivos que persiguen estas intervenciones, su interacción con los mercados laborales y la evidencia en torno a sus efectos dependiendo de las dinámicas ocupacionales.

En primer lugar, las políticas de cuidado infantil, en tanto parte de las políticas de conciliación trabajo-familia, siguen siendo uno de los principales mecanismos con los que se busca incentivar la participación de las mujeres en los mercados laborales.⁶⁸ Este rol en la disminución de las brechas de género en la participación laboral ha sido ampliamente discutido en la literatura académica. Recientemente, esta discusión ha girado en torno a la pertinencia de estas intervenciones para aminorar o revertir las *penalizaciones a la maternidad*.

Durante las últimas décadas, múltiples estudios han explorado las construcciones sociales y estigmas que existen en torno a la maternidad, así como los efectos que tienen en

⁶⁷ López, “Hacia la (re)privatización del cuidado infantil en México”, 12-14.

⁶⁸ Olivetti y Petrongolo, “The Economic Consequences of Family Policies”, 212-213.

la vida laboral de las mujeres. Hay evidencia que indica que estas ideas y concepciones socialmente compartidas suelen traducirse en diferentes tipos de penalizaciones para las madres. Estos efectos negativos se cristalizan cuando las madres intentan conciliar las labores de cuidado con las labores remuneradas. De esta manera, se suele utilizar el concepto de penalizaciones a la maternidad para denominar estos efectos negativos que enfrentan las madres trabajadoras en comparación con sus pares.⁶⁹

Están penalizaciones pueden manifestarse como disminuciones sustanciales al salario, ambientes laborales hostiles y, en casos más drásticos, pueden derivar en la salida, temporal o permanente, de los mercados laborales.⁷⁰ Algunas investigadoras incluyen, también, el incremento en las horas dedicadas al trabajo no remunerado como otro tipo de penalización. Esto se debe a que este aumento desigual⁷¹ en el trabajo no remunerado lleva a que las mujeres experimenten jornadas laborales dobles, por lo que en última instancia pueden verse orilladas a reducir o interrumpir su participación en los mercados laborales.⁷²

⁶⁹ Maureen Baker, "Motherhood, employment and the "child penalty"", *Women's Studies International Forum* 33, núm. 3(2010): 215-217; Sandra Aguilar-Gómez, Eva O. Arceo y Elia De la Cruz, "Inside the black box of child penalties: Unpaid work and household structure work and household structure", *SSRN Electronic Journal* (2019): 1-3.

⁷⁰ Según Andresen y Nix, estas penalizaciones son mayores y tienen una mayor prevalencia en la vida de las madres trabajadoras que se encuentran en relaciones heterosexuales en comparación sus pares con arreglos familiares homoparentales. Los autores señalan que esta diferencia en la magnitud de las penalizaciones puede ser resultado de la prevalencia de normas de género que suele permear en las relaciones heterosexuales. Andresen y Nix, "What Causes the Child Penalty?", 5-6 y 15-22.

⁷¹ El estudio realizado por Aguilar-Gómez, Arceo y De la Cruz muestra que si bien padres y madres experimentan un incremento en las horas que dedican al trabajo no remunerado, el incremento de horas es mayor para las madres. Para el caso mexicano, las investigadoras, estiman que las madres experimentan un aumento de 20 horas semanales, mientras que los padres únicamente tienen un incremento de cuatro horas semanales de trabajo no remunerado. Aguilar-Gómez, Arceo y De la Cruz, "Inside the black box of child penalties": 23-25

⁷² Aguilar-Gómez, Arceo y De la Cruz, "Inside the black box of child penalties": 23-25; Michael Kühhirt y Volker Ludwig, "Domestic Work and the Wage Penalty for Motherhood in West German", *Journal of Marriage and Family* 74, núm. 1 (2012): 194-199.

En la actualidad, este tipo de penalizaciones son una de las principales causas detrás de las brechas de género en el mercado laboral.⁷³

Numerosos estudios argumentan que una medida efectiva para asegurar la permanencia de las trabajadoras en los mercados laborales, así como el mantenimiento de sus ingresos, es decir, para reducir las brechas de género, es la provisión de servicios públicos de cuidado infantil. Estas investigaciones han demostrado que la introducción de políticas enfocadas a la provisión de servicios de cuidado para infantes en edades preescolares está asociada a un aumento en la participación laboral femenina.⁷⁴ Asimismo, hay evidencia que señala que es posible que las políticas de cuidado infantil tengan una mayor incidencia en la disminución de las brechas de participación laboral de género en comparación con otro tipo de medidas. Esto se debe a que este tipo de medidas, al garantizar el cuidado integral de las infancias, facilitan que las madres puedan continuar con sus actividades laborales sin descuidar sus responsabilidades con las infancias.⁷⁵

⁷³ Andresen y Nix, “What Causes the Child Penalty?”, 5-6; Francesca Barigozzi, Helmuth Cremer y Kerstin Roeder, “Women’s career choices, social norms and child care policies”, *Journal of Public Economics* 168 (2018): 163.

⁷⁴ Por ejemplo, Casio estudió el caso de EE.UU. e identificó que la existencia de educación preescolar provista por el Estado estaba asociada a un incremento en la participación laboral femenina y al mantenimiento de los ingresos de las madres. De igual manera, el estudio muestra que el efecto de esta medida es particularmente benéfico para las madres solteras. De la Cruz, por su parte, analizó la incorporación de la educación preescolar como requisito para acceder a la educación básica en México y encontró que esta medida tuvo efectos positivos para las mujeres trabajadoras. Concretamente, este cambio incrementó la probabilidad de las madres con infantes en edades preescolares de mantenerse en la fuerza laboral. Elizabeth Cascio, “Maternal Labor Supply and the Introduction of Kindergartens into American Public School”, *The Journal of Human Resources* 44 núm.1 (2009): 162-164; Elia De la Cruz, “Preschool enrollment and mothers’ employment in Mexico” (tesis de doctorado, Universidad de Columbia, 2014), 39-44.

⁷⁵ Sobre este punto no existe un consenso claro en la literatura. Sin embargo, estudios como el de Barigozzi, Cremer y Roeder, el de Andresen y Nix y el de Misra, Budig y Boeckmann coinciden en que las políticas de cuidado infantil reducen en mayor medida las penalizaciones a la maternidad en comparación con otras intervenciones como los permisos parentales. Vale la pena señalar que este efecto no es uniforme. Misra, Budig y Boeckmann, por ejemplo, argumentan que los servicios de cuidado a infantes menores de tres años tienen una mayor incidencia en las penalizaciones que los servicios de cuidado para infantes de tres a seis años. Según las y los autores, esta diferencia en la incidencia se debe a las diferencias que suele haber en los diseños de las políticas. Andresen y Nix, “What Causes the Child Penalty?”, 60-61; Barigozzi, Cremer y Roeder, “Women’s career choices”, 172; Joya Misra, Michelle Budig, e Irene Boeckmann, “Work-family policies and the effects of children on women's employment hours and wages”, *Community, Work & Family* 14, núm. 2 (2011): 151-154.

Ahora bien, un conjunto de estudios ha complejizado el mecanismo que vincula la provisión de servicios de cuidado infantil y la participación de las mujeres en la fuerza laboral remunerada al considerar su interacción con dinámicas ocupacionales específicas o la persistencia de normas tradicionales en torno a la crianza. Por ejemplo, Kleven, *et. al.*, sostienen que el impacto de las políticas de conciliación trabajo-familia sobre las brechas laborales de género es limitado en algunos contextos.⁷⁶ Su investigación sugiere que, en el largo plazo, las políticas de cuidado infantil pueden no tener efectos significativos en la disminución de las brechas de género en el mercado laboral. Por el contrario, señalan que hay otros factores que pueden resultar más importantes para comprender la evolución de las trayectorias laborales de las mujeres que son madres. Específicamente, identifican a la persistencia de creencias y prácticas sociales en torno a la distribución de las tareas de cuidado como un elemento clave para la disminución de estas brechas.⁷⁷

Por su parte, Goldin señala que buena parte de la brecha laboral de género en Estados Unidos es resultado de las características específicas del mercado laboral, y, particularmente, de las características ocupacionales. Las características ocupacionales facilitan, o no, el ascenso y permanencia de las trabajadoras al privilegiar ciertos atributos. En algunas ocupaciones se suele premiar a hombres o mujeres sin infancias que se ajustan a horarios laborales con poca flexibilidad y que cumplen con las demandas laborales incluso fuera de sus horarios. Asimismo, el progreso laboral en ciertos sectores suele depender directamente de las horas que los y las trabajadoras pasan en sus entornos laborales y no de su desempeño. Estos aspectos influyen en los niveles de remuneración de las trabajadoras, lo que, a su vez

⁷⁶ Kleven, *et. al.* analizan la implementación de dos políticas de conciliación trabajo-familia, las licencias parentales y las políticas de cuidado infantil, en Austria a lo largo de más de 50 años y su relación con las trayectorias laborales de las mujeres. Kleven, *et. al.* “Do Family Policies Reduce Gender Inequality?”, 6-7.

⁷⁷ Kleven, *et. al.*, “Do Family Policies Reduce Gender Inequality?”, 24-33.

aumenta la brecha laboral. Por lo anterior, la autora argumenta que las intervenciones gubernamentales no son suficientes para reducir las brechas de género, sino que también es necesario modificar los modelos laborales.⁷⁸ Tanto los hallazgos de Kleven *et. al.* cuanto los hallazgos de Goldin apuntan a la necesidad de explorar no sólo las políticas de provisión de cuidado infantil sino también los contextos laborales y organizacionales en los que se insertan para comprender las brechas laborales de género, así como el efecto, la incidencia y el alcance de las intervenciones gubernamentales orientadas a la conciliación trabajo-familia.

En esta misma línea, un segundo objetivo que se pretende atender con este tipo de intervenciones es la disminución de las dificultades que tienen las personas para conciliar las labores de la vida laboral con el desarrollo personal y la vida familiar.⁷⁹ La falta de conciliación es problemática porque, por un lado, afecta el desarrollo, la salud mental y la satisfacción de las personas en la fuerza laboral y, por otro lado, puede afectar su motivación y su compromiso con la organización.⁸⁰ Los trabajos de investigación realizados sobre este tema han revelado que las mujeres, las personas con niveles educativos más altos y los padres y las madres solteras enfrentan mayores tensiones que el resto de personas trabajadoras.⁸¹

Las causas que se han identificado detrás de estos problemas son múltiples. En primer lugar, las demandas laborales (*p. ej.* demandas relacionadas con el tiempo, demandas cognitivas o demandas emocionales) favorecen estas tensiones. Esto implica que las políticas y las características de los entornos laborales pueden agudizar, o no, estas problemáticas.⁸²

⁷⁸ Goldin, “A Grand Gender Convergence”, 1091-1095 y 1116-1118.

⁷⁹ Paula Brough, et. al., “Work–Life Balance: Definitions, Causes, and Consequences” en *Handbook of Socioeconomic Determinants of Occupational Health*, ed. Töres Theorell (Suiza: Springer, 2020), 473-475.

⁸⁰ James Cailler, “Satisfaction With Work-Life Benefits and Organizational Commitment/Job Involvement: Is There a Connection?”, *Review of Public Personnel Administration* 33, núm. 4 (2012): 357-360.

⁸¹ Natasha Notten, Daniela Grunow y Ellen Verbakel, “Social Policies and Families in Stress: Gender and Educational Differences in Work–Family Conflict from a European Perspective”, *Social Indicators Research* 132, núm. 3 (2017): 1293-1300.

⁸² Brough, et. al., “Work–Life Balance”, 483.

En segundo lugar, y especialmente para las mujeres trabajadoras, estos conflictos son también resultado del choque que hay entre las expectativas sociales que se tienen de las mujeres como madres, así como de la carga extra de trabajo doméstico y de cuidados que realizan y su incompatibilidad con las demandas laborales.⁸³

Así, las políticas de cuidado de infantes pretende facilitar la conciliación de la vida laboral-familiar de las usuarias. Sin embargo, dependiendo de su diseño, estas medidas pueden adaptarse o no a las necesidades específicas de las trabajadoras, tanto en términos de la flexibilidad de horarios cuanto en la duración de los servicios.⁸⁴ La evidencia también indica que las madres trabajadoras con niveles más bajos de escolaridad y con trabajos menos remunerados son las que más se benefician de estas políticas. Esto se debe a que estas intervenciones permiten a las trabajadoras armonizar sus responsabilidades familiares sin que esto implique, necesariamente, comprometer sus bajos salarios para pagar servicios de cuidado privado.⁸⁵

Tercero, las intervenciones gubernamentales que facilitan el acceso al cuidado infantil suelen plantearse como meta beneficiar a las infancias en su desarrollo temprano. Hay también un amplio consenso en la literatura sobre los efectos positivos que tienen este tipo de intervenciones sobre el desarrollo cognitivo de las infancias.⁸⁶ Particularmente, las investigadoras han identificado que los servicios de cuidado infantil en etapas preescolares pueden resultar sumamente benéficos para las infancias que provienen de contextos de pobreza o marginación. El acceso a servicios de cuidado y educación temprana de calidad

⁸³ Notten, Grunow y Verbakel, “Social Policies and Families in Stress”, 1285.

⁸⁴ Celia Valiente, “The Value of an Educational Emphasis”, 60.

⁸⁵ Notten, Grunow y Verbakel, “Social Policies and Families in Stress”, 1293-1300.

⁸⁶ Christina Felfe y Rafael Lalive, “Early child care and child development: For whom it works and why”, *SOEPpaper*, núm. 536 (2012): 4.

ayuda a que tengan un mayor y mejor desarrollo de habilidades cognitivas en comparación con sus pares que únicamente tienen acceso a cuidado informal o no profesionalizado. De esta manera, estas intervenciones pueden prevenir y detener la reproducción de desigualdades intergeneracionales.⁸⁷ Aunado a lo anterior, hay estudios que han identificado que los beneficios de estas medidas se mantienen a largo plazo. Según Havnes y Mogstad, las políticas de cuidado infantil ayudan a que, en la adultez, las personas tengan mayores niveles educativos, acceso a mejores oportunidades laborales y reduce la dependencia a los programas de asistencia social en el largo plazo.⁸⁸

En suma, las políticas de cuidado infantil son intervenciones que pretenden atender diversos objetivos sociales. Primero, investigaciones recientes han demostrado que estas medidas tienen la posibilidad de aminorar las penalizaciones a la maternidad, así como incrementar la participación laboral de las mujeres. Segundo, estas intervenciones, al formar parte de las políticas de conciliación trabajo-familia, se proponen, también, atender las dificultades que enfrentan las personas, y particularmente las mujeres, para armonizar sus responsabilidades laborales y familiares. Finalmente, este tipo de políticas tiene también el potencial de favorecer el desarrollo cognitivo temprano de las infancias atendidas. En la práctica, las intervenciones de cuidado infantil parten de objetivos relacionados con la atención de uno o más de estos aspectos.

⁸⁷ Joseph Hotz y Mathew Wiswall, “Child Care and Child Care Policy: Existing Policies, Their Effects, and Reforms”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 686, núm. 1 (2019): 323.

⁸⁸ Tarjei Havnes y Magne Mogstad, “No child left behind: Subsidized child care and children’s long-run outcomes”, *American Economic Journal: Economic Policy* 3, núm. 2 (2011): 122.

Políticas de conciliación trabajo-familia y cuidado infantil en la administración pública

Ahora bien, la implementación de políticas de cuidado infantil, y en general de políticas de conciliación trabajo-familia, en la administración pública ha seguido lógicas específicas. El crecimiento del sector privado provocó que las personas trabajadoras tuvieran más opciones laborales con mejores remuneraciones que las del sector público. Como respuesta, gobiernos de diversos países introdujeron incentivos para promover el reclutamiento de personal en el sector público.

Por ejemplo, a lo largo de la década de 1970, el gobierno de Estados Unidos implementó diversas políticas de conciliación trabajo-familia con el objetivo de hacer más llamativo el servicio público para, así, atraer y retener a los y las trabajadoras más capacitadas, incluso si no podía competir con los salarios del sector privado. La adopción de este tipo de medidas benefició y atrajo particularmente a las mujeres educadas y altamente calificadas que buscaban ingresar a la fuerza laboral.⁸⁹ De manera similar, los cuerpos burocráticos de diferentes países han adoptado intervenciones para facilitar la conciliación trabajo-familia, entre las que se encuentran las políticas de cuidado infantil, a partir de consideraciones normativas y prácticas.⁹⁰

Las justificaciones normativas para la implementación de medidas orientadas a la conciliación trabajo-familia aluden a argumentos relacionados con sus efectos sobre la inclusión y retención de mujeres e identidades de género diversas en los cuerpos burocráticos,

⁸⁹ Günther Schmid, “Women in the public sector” en *Women and structural change: new perspectives*, Organization for Economic Co-operation and Development (Francia: OECD, 1994): 153; Rashmi Chordiya, “Are Federal Child Care Programs Sufficient for Employee Retention? Critical Examination From a Gendered Perspective”, *The American Review of Public Administration* 49, núm. 3 (2019): 338.

⁹⁰ Soo-Young Lee y Jeong Hwa Hong, “Does Family-Friendly Policy Matter? Testing Its Impact on Turnover and Performance”, *Public Administration Review* 71, núm. 6 (2011): 870; Chordiya, “Are Federal Child Care Programs Sufficient for Employee Retention?”, 339.

así como sobre su posible impacto en la vida personal de los y las burócratas.⁹¹ La cuestión de la inclusión o exclusión en la administración pública ha sido ampliamente estudiada y problematizada. Desde mediados del siglo XX, Kingsley, tomando como ejemplo el servicio civil británico, cuestionó la composición de las burocracias públicas y criticó su falta de diversidad. Según este autor, la existencia, desarrollo y consolidación de las democracias dependía de que la maquinaria estatal fuese un reflejo de la población a la que pretendía gobernar. Esta representación debía incorporar, desde su perspectiva, a mujeres y personas de diversos estratos socioeconómicos.⁹²

Con el paso del tiempo, las ideas de Kingsley derivaron en lo que hoy se conoce como *teoría de la burocracia representativa*. Según esta teoría, las burocracias son más propensas a actuar en favor de las poblaciones con las que comparten características demográficas y, por lo tanto, es esperable que impulsen políticas y proyectos que beneficien a estos grupos. A esta relación entre la composición de los cuerpos burocráticos y la actuación en favor de determinados sectores de la sociedad se le conoce como *representación activa*. Adicionalmente, Eulau and Karps, entre otros, han argumentado que la diversidad en la burocracia también puede moldear las actitudes y comportamiento de la ciudadanía. La ciudadanía, al sentirse representada en los cuerpos burocráticos, puede ser más proclive a confiar y a apoyar determinadas decisiones gubernamentales. A esto se le conoce como *representación pasiva*.⁹³

La relación entre la actuación del funcionariado y sus características demográficas ha sido motivo de debate en la literatura. Algunos estudios realizados al respecto muestran que

⁹¹ Lee y Hong, “Does Family-Friendly Policy Matter?”, 870-871.

⁹² Sebawit Bishu y Alexis Kennedy, “Trends and Gaps: A Meta-Review of Representative Bureaucracy” *Review of Public Personnel Administration* 40, núm. 4 (2020): 561-562.

⁹³ Bishu y Kennedy, “Trends and Gaps”, 561-564.

la representación activa de parte de las burócratas puede depender de otros aspectos, como el contexto y cultura organizacional, y no necesariamente de las características demográficas de los y las trabajadoras del Estado.⁹⁴ No obstante, sí hay evidencia que muestra que la diversidad en la maquinaria del Estado deriva en una mayor pluralidad de temas, agendas y en una asignación presupuestal diferente. Por ejemplo, una mayor participación de mujeres en áreas de toma de decisión y de administración está asociada con un incremento en la discusión y atención a cuestiones relacionadas con salud, seguridad social, educación, entre otras.⁹⁵

En este sentido, diversas investigaciones sugieren que las políticas de conciliación trabajo-familia, entre las que se encuentran las políticas de cuidado infantil, tienen el potencial de incentivar la diversidad de personas en los cuerpos burocráticos. Este tipo de intervenciones atienden, entre otras cosas, las cargas desproporcionadas de trabajo no remunerado que recaen típicamente sobre las mujeres y sobre personas con arreglos familiares homoparentales. En principio, estas medidas abren una oportunidad para que diferentes personas que no se ajustan al modelo tradicional de trabajador (p. ej. madres y padres solteros, personas que trabajan y estudian, personas con arreglos familiares homoparentales, personas con arreglos familiares en el que ambas partes trabajan, etc.) puedan no sólo participar en la maquinaria del Estado, sino ascender en la estructura.⁹⁶ Otro grupo de académicas ha argumentado que la implementación de intervenciones que faciliten

⁹⁴ Sean Webeck y Hogseok Lee, “The Behavioral Foundations of Representative Bureaucracy”, *Perspectives on Public Management and Governance* 5, núm. 3 (2022): 211-213.

⁹⁵ González, “Las mujeres en la Administración Pública Federal en México”, 340-342.

⁹⁶ Feeney y Stritch, “Family-Friendly Policies”, 423; James Cailler, “Satisfaction with Work-Life Benefits and Organizational Commitment/Job Involvement: Is There a Connection?”, *Review of Public Personnel Administration* 33, núm. 4 (2012): 341 y 344; Lee y Hong, “Does Family-Friendly Policy Matter?”, 870.

la conciliación trabajo-familia en organizaciones del gobierno es relevante porque puede tener efectos positivos de redistribución en otros sectores o áreas de la vida de las personas.

Günther Schmid arguye, por ejemplo, que la adopción de estas medidas en la burocracia puede contribuir de manera significativa a la redistribución de las labores domésticas y de cuidado en el ámbito privado.⁹⁷ Según la autora, cuando estas políticas están contempladas para todas las personas trabajadoras, sin importar su género, pueden modificar las concepciones que tienen los y las funcionarias con respecto a las labores domésticas y de cuidado. Este cambio puede llevar, a su vez, a que la asignación de roles y distribución de tareas en el ámbito privado también cambie, favoreciendo la corresponsabilidad en las tareas de cuidado.⁹⁸ Otras autoras también argumentan que la adopción de este tipo de políticas por parte de la maquinaria estatal puede servir para incentivar a gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, empresas del sector privado, etc., a implementar este tipo de políticas. La expectativa es que la introducción de estas políticas en el gobierno incentive a otros empleadores a adoptar políticas similares para mantener la competitividad en el mercado laboral. De esta manera, los gobiernos tienen el potencial de sentar precedentes para mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras y, al mismo tiempo, favorecer la inserción laboral de mujeres y otras identidades de género.⁹⁹

Las justificaciones prácticas hacen referencia a los beneficios potenciales que tiene la implementación de políticas de conciliación trabajo-familia en el funcionamiento de la administración pública. Por ejemplo, los análisis comparados en torno a la evolución

⁹⁷ Schmid, “Women in the public sector”, 158-159.

⁹⁸ Lori Wadsworth y Bradley Owens “The Effects of Social Support on Work–Family Enhancement and Work–Family Conflict in the Public Sector”, *Public Administration Review* 67, núm. 1 (2007): 76.

⁹⁹ Ezra y Deckman, “Balancing Work and Family Responsibilities”, 174; Feeney y Stritch, “Family-Friendly Policies”, 423. Universidad de Pittsburgh, *Gender equality in public administration* (Estados Unidos: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021), 20.

histórica de los modelos de conciliación en el sector público apuntan hacia procesos de fortalecimiento y profesionalización que han acompañado a estas medidas. Los cambios en la composición de la fuerza laboral (p. ej. el aumento en la participación laboral femenina, el incremento en la escolaridad de las mujeres en comparación con sus pares hombres, los cambios en los arreglos familiares, el desgaste del modelo del proveedor masculino, etc.)¹⁰⁰ en el siglo XX llevaron a algunas organizaciones públicas a implementar políticas laborales novedosas para mantener su competitividad en el mercado laboral haciendo más atractivos los empleos en el sector público. En este sentido, las políticas de conciliación trabajo-familia fueron intervenciones clave en estos procesos de atracción y retención de personal altamente calificado.¹⁰¹ Debido a que estas políticas brindaban a los y las trabajadoras beneficios sociales que, para mediados de la década de 1970, eran prácticamente únicos en el mercado laboral, las trabajadoras más capacitadas, quienes coincidentemente eran las que más se beneficiaban de estas políticas, se vieron atraídas a laborar en el servicio público. De esta manera, los cuerpos administrativos del Estado se beneficiaron de estas intervenciones al incentivar a las personas más calificadas a formar parte de los cuerpos burocráticos.¹⁰²

En la misma línea, recientemente, diversas investigaciones se han abocado a estudiar si realmente las políticas de conciliación influyen en la atracción y retención de trabajadoras calificadas. Al respecto, la evidencia indica que el hecho de que una organización cuente con este tipo de políticas influye de manera positiva en la decisión de las trabajadoras de laborar, o no, en una determinada organización.¹⁰³ En términos de retención, las investigadoras han

¹⁰⁰ Suzan Lewis, “‘Family Friendly’ Employment Policies: A Route to Changing Organizational Culture or Playing About at the Margins?”, *Gender, Work & Organization* 4, núm. 1 (1997): 13; Wadsworth y Owens, “The effects of social support”, 75.

¹⁰¹ Chordiya, “Are Federal Child Care Programs Sufficient for Employee Retention?”, 338.

¹⁰² Lee y Hong, “Does Family-Friendly Policy Matter?”, 870-871.

¹⁰³ Sally Carless y Josephine Wintle, “Applicant Attraction: The role of recruiter function, work–life balance policies and career salience”, *International Journal of Selection and Assessment* 15, núm. 4 (2007): 399.

encontrado que hay efectos diferenciados que dependen del tipo de políticas con las que cuente la organización, del diseño de las políticas, del género de las usuarias, de la raza, de la cultura organizacional y de otros factores. Por lo anterior, los efectos en la capacidad de retención varían ampliamente¹⁰⁴

Otro grupo de académicas y académicos se han centrado en estudiar la relación costo-efectividad que tiene la implementación de políticas de conciliación para las organizaciones públicas. Al respecto, los estudios han encontrado que la provisión de estas políticas puede incrementar de manera significativa la eficiencia de las organizaciones. Concretamente, han identificado que la adopción de estas medidas aumenta la productividad de los y las empleadas, incrementa su compromiso con las organizaciones y reduce el absentismo.¹⁰⁵ Al mismo tiempo, estas investigaciones han revelado que los impactos varían dependiendo de diferentes cuestiones, como del diseño de las políticas, de las características internas de las organizaciones, así como de las características demográficas de los y las trabajadoras.¹⁰⁶

Algunos de estos estudios han coincidido en que las organizaciones que cuentan con políticas de conciliación generan en sus trabajadoras la percepción de que reciben beneficios adicionales a su paquete inicial de remuneración. Lo anterior provoca que las burócratas se sientan obligadas a retribuirle a la organización. Esta retribución de parte de las empleadas se traduce en un mejor desempeño y un ‘mayor esfuerzo’ con sus responsabilidades laborales, lo que termina beneficiando el desempeño de los cuerpos administrativos del Estado en su

¹⁰⁴ Kwang Bin Bae y Doug Goodman, “The Influence of Family-Friendly Policies on Turnover and Performance in South Korea”, *Public Personnel Management* 43, núm. 4 (2014): 535-537; Chordiya, “Are Federal Child Care Programs Sufficient for Employee Retention?”, 346-347; Lee y Hong, “Does Family-Friendly Policy Matter?”, 876-877.

¹⁰⁵ Chordiya, “Are Federal Child Care Programs Sufficient for Employee Retention?”, 338-339; Lee y Hong, “Does Family-Friendly Policy Matter?”, 871.

¹⁰⁶ Cailler, “Satisfaction with work-life benefits”, 357-359.

conjunto.¹⁰⁷ En términos generales, las investigaciones concuerdan en que contar con políticas de cuidado tiene efectos positivos, tanto para el funcionamiento de la burocracia, cuanto para la vida personal de las funcionarias. Sin embargo, la evidencia también ha destacado que los efectos positivos y el alcance de las intervenciones varía en función de ciertos elementos. La literatura en torno a los resultados de las intervenciones de conciliación en la administración pública sugiere que el aprovechamiento de las políticas de cuidado y su impacto en las trayectorias laborales está condicionado por una serie de factores ocupacionales característicos de los puestos y carreras profesionales en el sector público.

Características ocupacionales y estrategias de conciliación trabajo-familia en la administración pública

Los efectos de las políticas de cuidado infantil en los cuerpos burocráticos han sido relativamente poco estudiados en América Latina. Los escasos análisis que se han realizado sobre las trabajadoras del Estado se han centrado en las intervenciones implementadas por los gobiernos nacionales y, específicamente, para el caso del gobierno federal estadounidense.¹⁰⁸ Aunado a lo anterior, la mayor parte de estas investigaciones se han abocado a conocer los efectos para las organizaciones, mientras que pocos estudios han

¹⁰⁷ Este tipo de explicaciones suelen estar ancladas en teorías neoinstitucionales como la teoría del intercambio social. Lee y Hong, “Does Family-Friendly Policy Matter?”, 872-873; Cailler, “Satisfaction with Work-Life Benefits”, 346-349.

¹⁰⁸ Véase: Chordiya, “Are Federal Child Care Programs Sufficient for Employee Retention?”, 338-352; Sandra Dolcos y Dennis Daley, “Work pressure, workplace social resources, and work-family conflict: The tale of two sectors”, *International Journal of Stress Management* 16, núm. 4 (2009): 291-311; Ezra y Deckman, “Balancing work and family responsibilities”, 174-179; Feeney y Stritch, “Family friendly policies”, 422-448; Helen Yu, “Work-Life Balance”, 345-357.

analizado la incidencia que estas políticas tienen en la vida personal y en las trayectorias profesionales de las usuarias.¹⁰⁹

Como lo he descrito, hay una variedad de políticas de conciliación trabajo-familia a las que las trabajadoras del Estado pueden tener acceso. Sin embargo, en la práctica, estas intervenciones, y concretamente las políticas de cuidado infantil, tienen efectos diferenciados que están mediados por diversos factores. Trabajos como el de Chordiya, Dolcos y Daley, han argumentado que estos beneficios no son resultado directo de la implementación de las políticas, sino de la satisfacción de las empleadas con estas medidas. En este sentido, las políticas tienen efectos positivos para las organizaciones si y sólo si las intervenciones son efectivas en facilitar la conciliación. Para estas investigadoras, las políticas por sí mismas no bastan, sino que su éxito depende, también, de que haya entornos, contextos y culturas laborales que permitan e incentiven a las burócratas a hacer uso de estas medidas de conciliación.¹¹⁰

El género de las trabajadoras es un primer factor que influye en el alcance de los beneficios. Los estudios realizados dan cuenta de que, de manera sistemática, las mujeres se benefician menos de estos programas en comparación con sus pares hombres. Por ejemplo, algunas investigaciones han encontrado que, en EE.UU., las políticas de cuidado que se centran ofrecer subsidios a las trabajadoras o que no brindan los servicios de cuidado en espacio laboral de las burócratas no tienen un impacto relevante en la reducción de la salida

¹⁰⁹ Amal El-Sawad, Peter Ackers y Laurie Cohen, “Critical perspectives on careers and family-friendly policies: introduction to the symposium”, *British Journal of Guidance & Counselling* 34, núm. 3 (2006): 273-275.

¹¹⁰ Estas autoras mencionan que los entornos favorables implican que se valore el trabajo de cuidados y que se reconozca, e incentive, el balance entre la vida personal y la vida laboral. De igual manera, los entornos favorables son aquellos en los que no se asocia el uso de políticas de conciliación trabajo-familia con el género de las personas. De esta manera, se incentiva también a los hombres a utilizar estas intervenciones. Chordiya, “Are Federal Child Care Programs Sufficient for Employee Retention?”, 342-343 y 348; Dolcos y Daley, “Work pressure, workplace social resources, and work–family conflict”, 305-306.

de mujeres del mercado laboral. Asimismo, estas intervenciones tampoco generan en las trabajadoras una percepción de apoyo o satisfacción con la organización, ni con el programa en cuestión. Es decir, las trabajadoras no perciben que estas intervenciones faciliten la armonización de su vida laboral y familiar. Una posible explicación a esto es que los entornos organizacionales y las expectativas y estereotipos de género no permiten que las trabajadoras aprovechen estos programas, por lo que su nivel de satisfacción es menor.¹¹¹

Otro aspecto relevante en los alcances de los beneficios es la edad de las infancias a cargo de las burócratas. Al respecto, algunos estudios, también realizados en EE. UU., han encontrado que las madres trabajadoras que tienen a su cargo infancias menores a seis años tienden a sentirse menos satisfechas con este tipo de políticas. De igual manera, los padres y madres solteras tienen una mayor probabilidad de percibir que este tipo de intervenciones no facilita realmente la conciliación trabajo-familia.¹¹² Las intervenciones que parecen tener mayores beneficios para las organizaciones públicas y para las trabajadoras son aquellas que brindan servicios de cuidado infantil en las instalaciones de trabajo. Esto se debe a que estos servicios reducen los costos, monetarios y de tiempo, de los y las usuarias. De esta manera, las trabajadoras que tienen acceso a este tipo de prestaciones suelen percibir mayores facilidades para conciliar las diferentes áreas de su vida y, en consecuencia, tienden a retribuirle más a las organizaciones en las que laboran.¹¹³

Siguiendo la misma línea, estudios recientes sugieren que ciertas características organizacionales de los centros de trabajo de los y las burócratas puede provocar que este

¹¹¹ Feeney y Stritch, “Family friendly policies”, 441; Chordiya, “Are Federal Child Care Programs Sufficient for Employee Retention?”, 346-348 y Sharon Mastatracci, “Time Use on Caregiving Activities: Comparing Federal Government and Private Sector Workers” *Review of Public Personnel Administration* 33, núm. 1 (2012): 8-9.

¹¹² Ezra y Deckman, “Balancing work and family responsibilities”, 177-178.

¹¹³ Cailler, “Satisfaction with work-life benefits”, 357; Yu, “Work-Life Balance”, 352-353.

tipo de servicios sean subutilizados. Específicamente, la evidencia apunta a que la cultura organizacional que permea en estos espacios tiene un efecto significativo en el uso de este tipo de políticas.¹¹⁴ Congruente con los hallazgos de Goldin, diversas investigadoras argumentan que, debido a que la administración del Estado ha sido una labor típicamente realizada por hombres, las burocracias suelen privilegiar los atributos asociados con lo masculino (*p. ej.* la eficiencia, la permanencia en los espacios de trabajo más allá de la jornada laboral establecida, etc.) y tienden a castigar a las trabajadoras que no se ajustan a estas expectativas.¹¹⁵ En la práctica, estas cuestiones tienen el potencial de provocar que las políticas de conciliación no sean utilizadas por temor a que las usuarias sean percibidas como poco eficientes o poco comprometidas con la organización y, por lo tanto, vean afectado su desarrollo profesional.¹¹⁶

Los estudios sobre las dinámicas laborales en las organizaciones gubernamentales sugieren que las administraciones públicas se caracterizan por tener jornadas laborales que se extienden más allá de lo formalmente establecido. Particularmente, se privilegia pasar más tiempo en la oficina incluso cuando esto no favorece la eficiencia o el desempeño de las organizaciones.¹¹⁷ En México, esta cultura laboral lleva a que las funcionarias de niveles medios y altos enfrenten jornadas que exceden las ocho horas establecidas en la ley. De igual manera, esta permanencia en la oficina más allá de la jornada laboral suele ser un factor

¹¹⁴ Feeney y Stritch, “Family-Friendly Policies and Work-Life Balance”, 423-424.

¹¹⁵ Alexis Kennedy, Sebawit Bishu y Nuri Heckler, “Feminism, masculinity, and active representation: A gender analysis of representative bureaucracy”, *Administration & Society* 52, núm. 7 (2020): 1104-1107.

¹¹⁶ Bin Bae y Goodman, “The influence of family friendly policies”, 537 y 538.

¹¹⁷ Por ejemplo, diferentes estudios sobre la burocracia pública de EE.UU. coinciden en que hay reglas informales compartidas en las organizaciones públicas para privilegiar la cultura del presentismo e incentivar a que los y las trabajadoras extiendan sus jornadas laborales. Sharon Mastracci, y Veronica Arreola, “Gendered organizations: How human resource management practices produce and reproduce administrative man”, *Administrative Theory & Praxis* 38, núm.2 (2016): 144-146; D’Agostino, Maria J., *et. al.*, “Organizational Practices and Second-Generation Gender Bias: A Qualitative Inquiry into the Career Progression of U.S. State-Level Managers”, *The American Review of Public Administration* 52, núm. 5 (2022): 343.

decisivo para el avance profesional de las trabajadoras.¹¹⁸ Aunado a lo anterior, la evidencia sugiere que las servidoras públicas en México enfrentan jornadas laborales dobles resultado de las labores de cuidado y de trabajo no remunerado que realizan adicionales a su jornada de trabajo.¹¹⁹

Con base en lo anterior, es esperable que también en el caso mexicano las características ocupacionales de los cuerpos burocráticos incidan en el uso y alcance de las políticas de conciliación trabajo-familia y específicamente de las políticas de cuidado infantil. Es decir, aspectos asociados a los niveles de puesto que ocupan las burócratas y la cultural laboral de los entornos en que laboran facilitarán o no el uso de los servicios de cuidado infantil que el Estado pone a disposición de las trabajadoras. De igual manera, es esperable que las características específicas de la política de cuidado infantil sean más o menos compatibles con las necesidades de las trabajadoras, por lo que también el uso de esta prestación está mediado por estas cuestiones. A partir de esta reflexión y de la revisión de la literatura formulo tres hipótesis de trabajo. El **cuadro 1** presenta de manera concisa mis expectativas.

Cuadro 1. Hipótesis de trabajo.

Expectativas
H1. Mientras mayor sea el cargo de las trabajadoras, mayores serán las dificultades percibidas para conciliar las responsabilidades laborales con las labores de cuidado.
H2. Mientras mayor sea el puesto de las madres trabajadoras, menor será el uso de los servicios de cuidado provisto por el Estado.

¹¹⁸ González, “Las mujeres en la Administración Pública Federal en México”, 349-350.

¹¹⁹ Sonia Frías, “Tensiones y conflictos entre roles y responsabilidades en distintas esferas de la vida: El caso de una institución de la administración pública federal mexicana”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México* 6 (2020): 3-4.

H3. La percepción de dificultades para conciliar trabajo-familia y las características de la política de cuidado de la APFC moldearán las expectativas de desarrollo profesional de las burócratas.

Primero, tomando en consideración las dinámicas y características de la Administración Pública Federal Centralizada (APFC), así como el hecho de que en México las labores de cuidado infantil recaen principalmente en las mujeres, anticipo que las trabajadoras con más responsabilidades y, por consiguiente, con los puestos más elevados en la estructura administrativa tendrán mayores dificultades para conciliar su vida familiar y laboral. Segundo, tomando en cuenta que las características de las políticas de cuidado, en este caso de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil (EBDI), también influyen en el uso de estas prestaciones, anticipo que la política de cuidado infantil de la APFC se adaptará más a las necesidades de las trabajadoras con puestos más bajos. De esta manera, mientras más alto sea el cargo de las servidoras públicas, menor será el uso de esta prestación. Por último, aspectos como una mayor o menor percepción de dificultades para armonizar las responsabilidades laborales y familiares en conjunto con las características de la política de cuidado de la APFC moldearán las expectativas de desarrollo profesional de las burócratas.

II. Mujeres en la administración pública federal mexicana, políticas de cuidado infantil y conciliación trabajo-familia

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) es la institución pública encargada de brindar seguridad social a las personas servidoras públicas que laboran en la burocracia pública federal.¹²⁰ Una de las prestaciones que brinda el ISSSTE al funcionariado es el acceso a las Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil (EBDI), que atiende a infantes desde los 60 días de nacimiento y hasta los seis años.¹²¹ A grandes rasgos, el objetivo actual de las estancias es contribuir a mejorar las condiciones de bienestar de las personas derechohabientes.¹²² Para poner a prueba las hipótesis planteadas en el capítulo anterior me propongo estudiar las estrategias de conciliación de las mujeres funcionarias en la Administración Pública Federal Centralizada y sus patrones de uso de los servicios de cuidado EBDI en la Ciudad de México.

Este capítulo tiene como propósito presentar un panorama de la situación de las servidoras públicas de la burocracia federal centralizada, así como las características del programa de EBDI. El capítulo se organiza de la siguiente manera. Primero, describo los cambios en la participación de las mujeres en la Administración Pública Federal Centralizada (APFC). Después, analizo los cambios que ha tenido el programa de EBDI en las últimas décadas y su funcionamiento actual. Finalmente, exploro a profundidad las características

¹²⁰ Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (México: Cámara de Diputados, 2021), art. 2 y art. 4.

¹²¹ Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (REBDI) (México: Cámara de Diputados, 2012), art. 4 y art. 10.

¹²² Cabe señalar que este objetivo ha cambiado con los años. A lo largo de este capítulo realizo un breve recuento sobre los cambios que ha sufrido. Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), “Tomo V: Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), <https://bit.ly/3CixgLI> (consultado el 25 de marzo 2023).

laborales de las instituciones de la APFC en la Ciudad de México (CDMX), así como los cambios que ha tenido y las características actuales del servicio de EBDI en la ciudad.¹²³

Situación actual de las mujeres en la Administración Pública Federal Centralizada

En las últimas décadas, la participación laboral de las mujeres en la burocracia federal mexicana ha incrementado considerablemente. Este cambio en la composición es importante, porque, como mencioné previamente, hay evidencia que indica que la diversidad en los cuerpos del Estado influye en los temas que se tratan, así como en las decisiones que se toman. Concretamente, hay estudios que señalan que un aumento en la participación laboral de las mujeres en áreas de toma de decisión dentro de la burocracia conlleva un incremento en la discusión y atención de temas relacionados con salud, seguridad social y educación.¹²⁴ Así, podría esperarse que esto se refleje en cambios sustantivos al interior y exterior del cuerpo del Estado.

Según datos del Censo Nacional de Gobierno Federal del INEGI (CGF), la participación laboral de las mujeres en toda la Administración Pública Federal alcanzó su punto histórico más alto en 2018 con un 50.8% de mujeres dentro de la burocracia federal.¹²⁵ Si bien el porcentaje de mujeres en la burocracia no ha permanecido igual en los años subsecuentes, sí se ha mantenido por encima del 48%.¹²⁶ Ahora bien, lo anterior no implica, sin embargo, que estos porcentajes de participación laboral femenina sean iguales o que se

¹²³ A lo largo de este capítulo presento información pública que fue solicitada por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). En las notas al pie se indica el número de solicitud de la información.

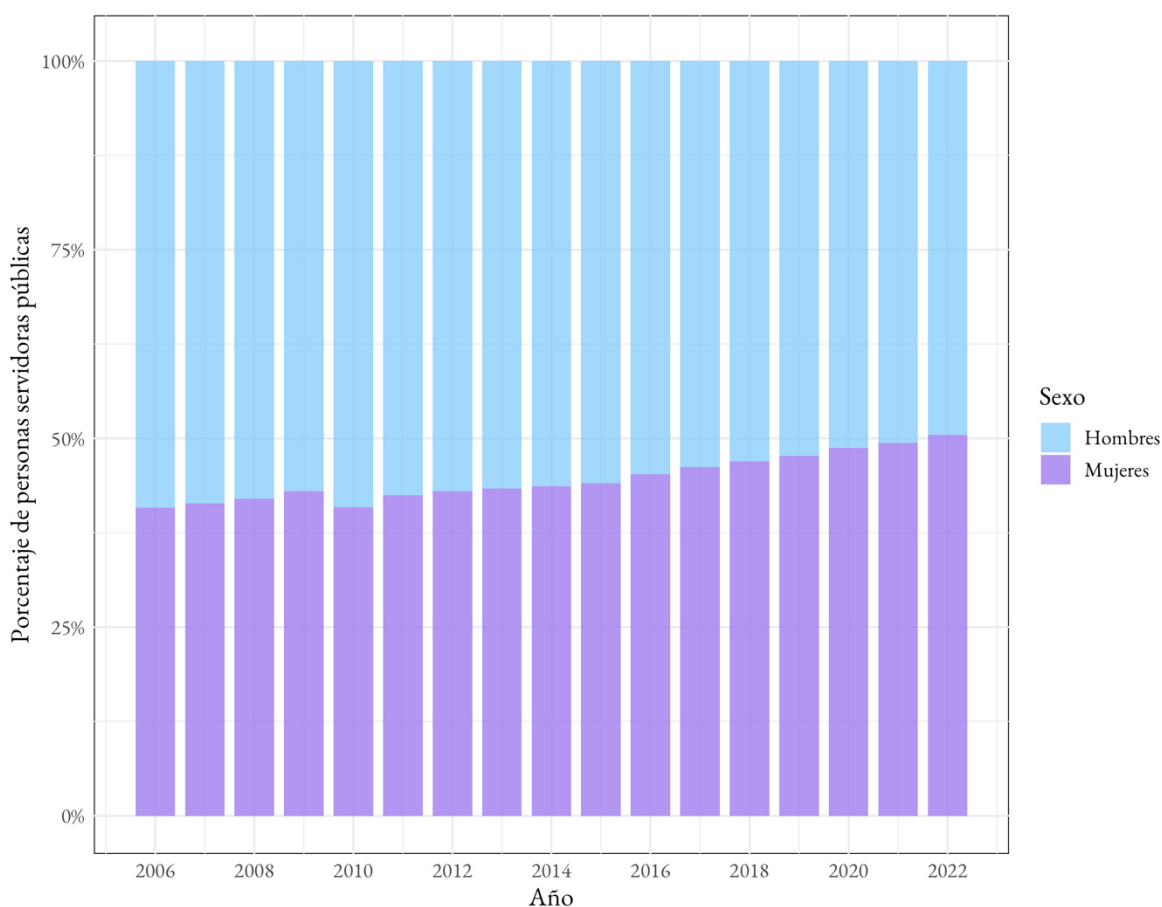
¹²⁴ González, “Las mujeres en la Administración Pública Federal en México”, 340-342.

¹²⁵ INEGI, “Censo Nacional de Gobierno Federal 2019. Presentación de resultados”, INEGI, 11, <https://bit.ly/3Rn2Puv> (consultado el 20 de enero 2023).

¹²⁶ El nivel más bajo de participación de mujeres que se ha registrado en los últimos años fue en 2019 con 48.2%. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo Nacional de Gobierno Federal 2020. Presentación de resultados”, INEGI, 14, <https://bit.ly/3OZziM9> (consultado el 20 de enero 2023).

hayan comportado de la misma manera en las diferentes entidades y dependencias que conforman a la burocracia federal, ni a lo largo de la estructura administrativa. La **gráfica 1** muestra la evolución del porcentaje de participación femenina en la Administración Pública Federal Centralizada (APFC)¹²⁷ en el periodo de 2006 a 2022.

Gráfica 1. Evolución del Porcentaje de hombres y mujeres en la APFC (2006-2022).

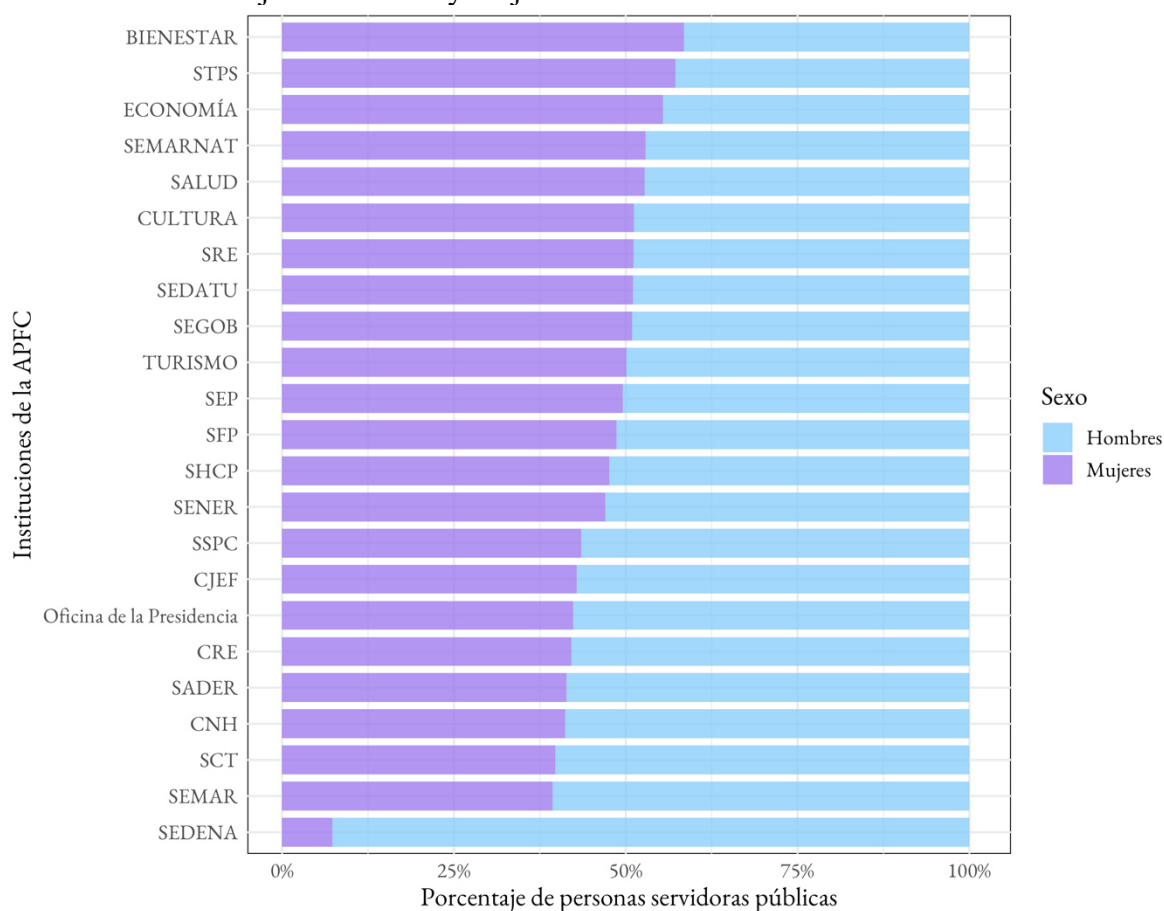


Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de la Función Pública (SFP) solicitados por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Solicitud de información con núm. folio: 330026523001402.

¹²⁷ La APFC incluye a las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica y los órganos reguladores incluidos en el artículo 28 constitucional. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (México: Cámara de Diputados, 2023), art.2. PNT solicitud de información con núm. de folio: 330026523001402, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (3 de marzo de 2023).

El porcentaje de mujeres funcionarias en la APFC, que a finales de 2021 representaba el 32.6% del cuerpo burocrático del Estado mexicano,¹²⁸ alcanzó apenas en 2022 su punto histórico más alto, con un 50.4%. Cabe señalar, sin embargo, que desde 2006 se puede observar una tendencia creciente del porcentaje de mujeres que forman parte de la burocracia federal centralizada. No obstante, lo anterior no implica que todas las instituciones de la APFC hayan incrementado sustancialmente los niveles de participación laboral de mujeres en su interior.

Gráfica 2. Porcentaje de hombres y mujeres en la APFC en 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de la SFP solicitados por medio de la PNT. Solicitud de información con núm. de folio: 330026523001402.

¹²⁸ INEGI, “Censo Nacional de Gobierno Federal 2022”, 8.

Según datos de la Secretaría de la Función Pública (SFP), en 2022, 9 de las 23 instituciones que conforman la APFC tenían porcentajes de participación laboral femenina inferiores al 45%. Las dependencias que, de manera sistemática, tienen los niveles más bajos de participación son aquellas que realizan actividades relacionadas con tareas de seguridad; la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), compuesta únicamente por 7.32% de mujeres; la Secretaría de Marina (SEMAR), con 39.32% de mujeres, y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), que contaba con 43.52% de mujeres al interior. Adicionalmente, destaca la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SICT) que está conformada por 39.75% de mujeres. En lo que respecta a la Oficina de la Presidencia, la Consejería Jurídica y los órganos reguladores, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), se observan niveles de participación laboral femenina que no superan el 42%. En contraste con lo anterior, la Secretaría del Bienestar (BIENESTAR), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y la Secretaría de Economía (ECONOMÍA) eran las dependencias que tenían mayor porcentaje de participación femenina con 58.47%, 57.2% y 55.4% respectivamente. La participación laboral de mujeres en las otras nueve dependencias oscilaba entre 52.85% y 47.02%. La **gráfica 2** ilustra estas diferencias.¹²⁹

Aunado a lo anterior, en 2021, el gabinete del Gobierno Federal tuvo, por primera vez, un nivel paritario entre la participación de hombres y mujeres. Nueve de las 19 secretarías de Estado (47%) estuvieron encabezadas por mujeres.¹³⁰ Sin embargo, una vez más, esto no ha implicado que la distribución de puestos a lo largo de la estructura

¹²⁹ PNT, solicitud de información con núm. de folio: 330026523001402, INAI (3 de marzo de 2023).

¹³⁰ Fernanda Avendaño, *Mujeres en las Secretarías de Estado 2022: De la foto a la representación. ¿Hay avances?* (México: IMCO, 2022): 6.

administrativa de la APFC, y particularmente al interior de las dependencias, refleje esta paridad. Según información del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), para 2022, los puestos con los niveles más bajos de participación femenina en la APFC eran las subsecretarías de Estado y las jefaturas de unidad, ambas con 28%. Los puestos de enlace, por su parte, estaban conformados por 49% de mujeres. Es decir, los puestos más bajos de la jerarquía administrativa (operativos y de enlace), y por lo tanto con menor remuneración, eran ocupados en mayor medida por mujeres. En contraste, los mandos medios (jefaturas de departamento, subdirecciones de área, direcciones de área y direcciones generales adjuntas) y superiores (direcciones generales, jefaturas de unidad, subsecretarías y secretarías de Estado)¹³¹ tenían menor presencia de mujeres. El **cuadro 2** presenta la distribución de hombres y mujeres por puesto para las dependencias en 2022, según información del IMCO.¹³²

Cuadro 2. Porcentaje de mujeres y hombres por puesto en las dependencias (2022).

Puesto en las dependencias	Porcentaje de mujeres	Porcentaje de hombres
Secretaría de Estado	44%	56%
Subsecretaría de Estado u oficialía mayor	28%	72%
Jefatura de unidad	28%	72%
Dirección general	33%	67%
Dirección general adjunta	36%	64%
Dirección de área	42%	58%
Subdirección de área	40%	60%
Jefatura de departamento	50%	50%
Enlace	49%	51%

Fuente: Avendaño, *Mujeres en las Secretarías de Estado 2022*, 8.

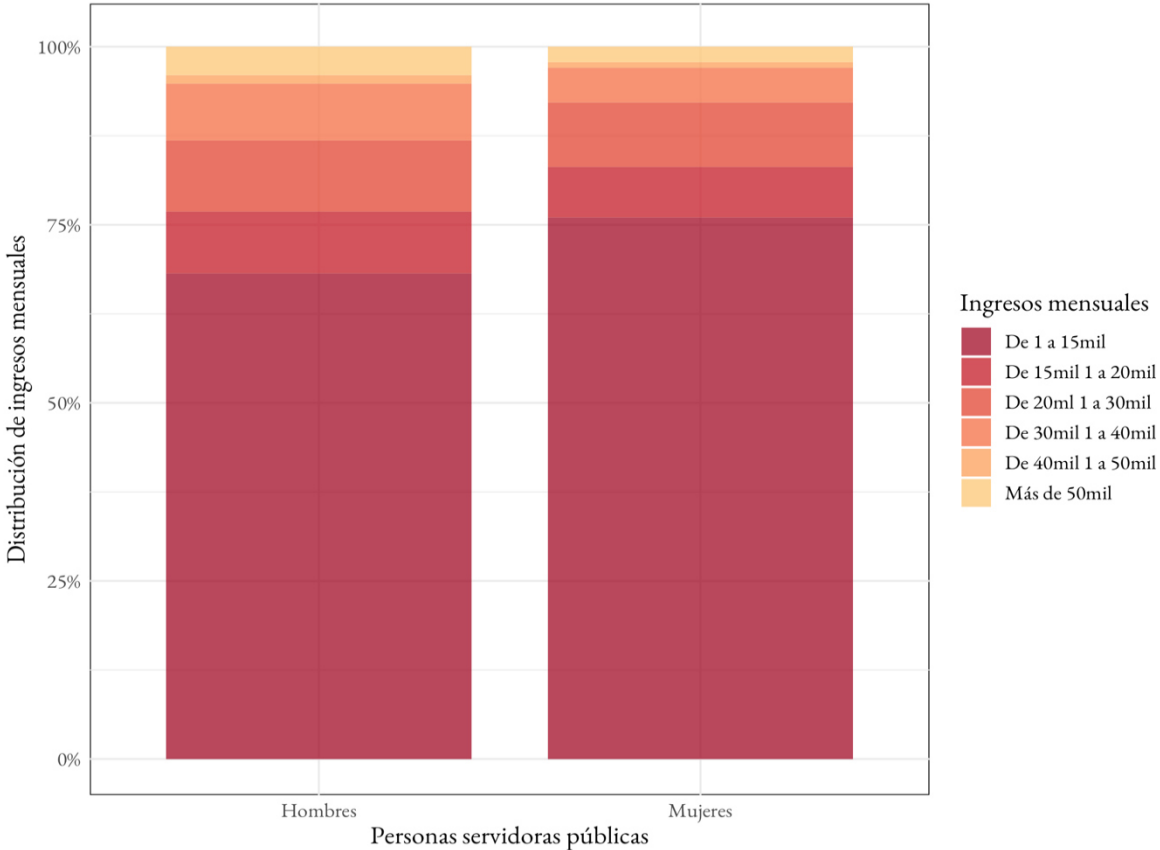
Nota: No se incluye información sobre el puesto “Operativo” porque el informe del IMCO no cuenta con esa información desagregada por sexo.

¹³¹ Los puestos que forman parte de los mandos medios y mandos superiores fueron definidos por el IMCO. Para fines de esta tesis, utilizo la misma división. Avendaño, *Mujeres en las Secretarías de Estado 2022*, 8.

¹³² Avendaño, *Mujeres en las Secretarías de Estado 2022*, 8.

Esto implica, a su vez, que las mujeres que laboran en la APFC perciben sistemáticamente ingresos menores que los hombres. Según datos del CGF 2022, en 2021, 76% de las funcionarias públicas percibían ingresos de hasta 15 mil pesos, mientras que sólo 68.2% de los hombres tenían este mismo nivel de ingresos. Asimismo, únicamente 2.2% de las servidoras públicas percibían ganancias por encima de los 50 mil pesos mensuales, en contraste 4% de hombres percibía los mismos ingresos.¹³³ La **gráfica 3** presenta con mayor detalle la distribución de ingresos entre funcionarios y funcionarias de la APFC.

Gráfica 3. Distribución de ingresos mensuales en la APFC por sexo (2022).



Fuente: Elaboración propia con datos del CGF 2022.

Nota: Las categorías de ingresos presentes están agrupadas en tramos diferentes a los que se presentan en el CGF 2022.

¹³³ Información calculada datos del CGF 22. INEGI, “Censo Nacional de Gobierno Federal 2022”.

Cabe señalar, además, que la remuneración por tipo de puesto no es igual para todas las personas servidoras públicas. El Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (MP-APF), emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), establece los salarios y compensaciones que las personas servidoras públicas que laboran en la APF pueden percibir.¹³⁴ Sin embargo, con excepción de la presidencia y las secretarías y subsecretarías de Estado, el manual determina parámetros mínimos y máximos por puesto. Por lo que es posible que los tabuladores de sueldos varíen ampliamente entre las instituciones de la APFC.

Si bien la escolaridad podría ser un factor explicativo de las diferencias en la remuneración por género, los datos del INEGI muestran que, en 2021, hombres y mujeres tenían en promedio casi los mismos años de escolaridad, con 9.8 años y 9.6 años respectivamente.¹³⁵ En la APFC, los datos del CGF 2022 muestran que 55.5% de las servidoras públicas tenían un grado mínimo de licenciatura, mientras que 58.4% de los hombres contaban con el mismo nivel mínimo de escolaridad. No obstante, también hay mayor cantidad de hombres que mujeres que tienen un grado escolar igual o menor a secundaria, con 12.9% y con 10.1% respectivamente. Asimismo, hay un mayor número de mujeres en comparación con hombres que tienen ya sea bachillerato o carrera técnica, con 35.2% y 28.7% respectivamente.¹³⁶

Estas diferencias entre el tipo de puesto, la remuneración y la escolaridad entre los hombres y las mujeres que laboran en la burocracia pública no son exclusivas para el caso

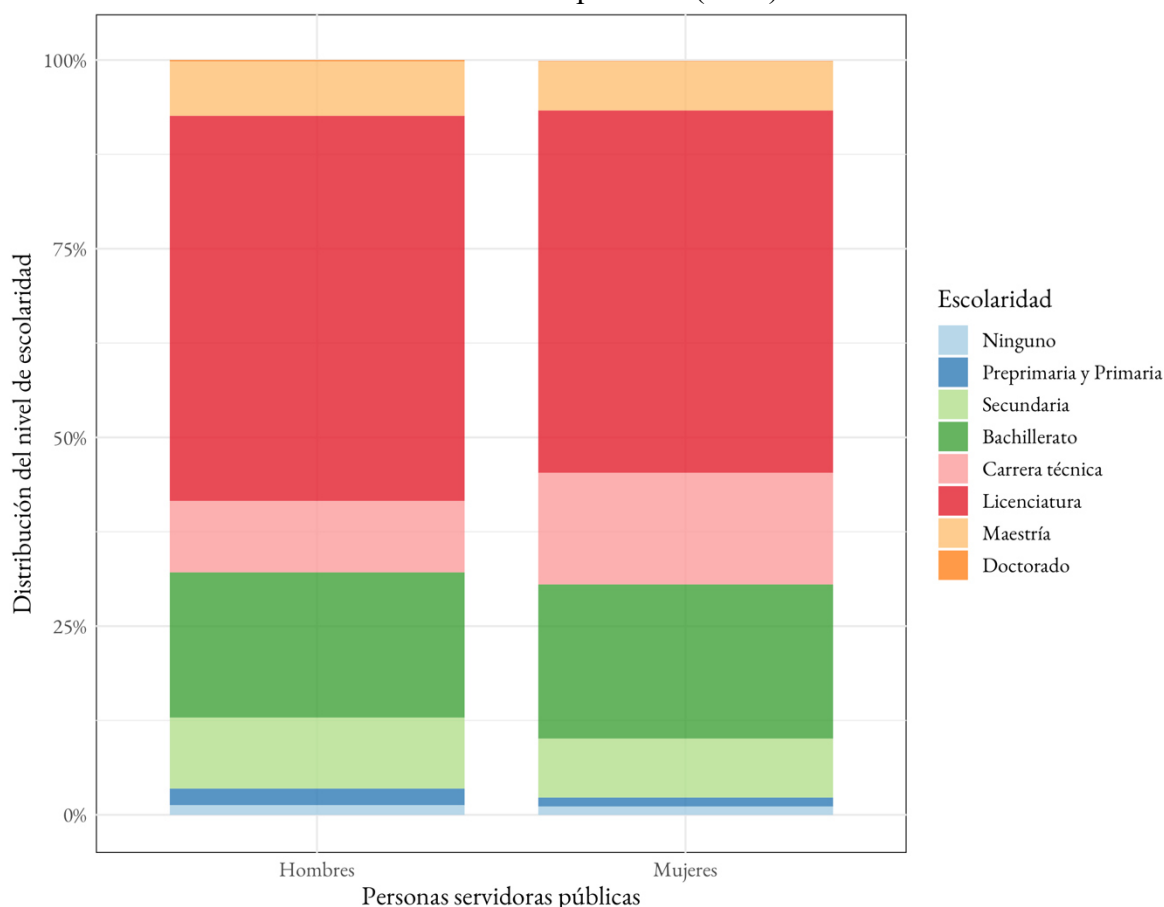
¹³⁴ “Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal” (México: Diario Oficial de la Federación (DOF), 2022), <https://bit.ly/3YSzHNQ> (consultado el 13 de marzo de 2023).

¹³⁵ INEGI, “Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años por entidad federativa según sexo, años censales seleccionados 2000 a 2020”, INEGI, <https://bit.ly/3D9mp7c> (consultado el 15 de mayo 2023).

¹³⁶ Información calculada datos del CGF 22. INEGI, “Censo Nacional de Gobierno Federal 2022”.

mexicano. Según Schmid, en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) las funcionarias públicas suelen tener más años de escolaridad que sus pares hombres. Sin embargo, suelen ocupar puestos inferiores en la estructura administrativa. De igual manera, los burócratas suelen recibir más capacitaciones, por lo que también incrementan sus probabilidades de obtener mejores posiciones.¹³⁷

Gráfica 4. Nivel de escolaridad en la APFC por sexo (2021).



Fuente: Elaboración propia con datos del CGF 2022.

Con base en lo anterior es posible llegar a varias conclusiones. Primero, los datos muestran que las diferencias en la escolaridad de hombres y mujeres no son lo suficientemente grandes como para explicar las diferencias salariales entre estos dos grupos.

¹³⁷ Schmid, “Women in the public sector”, 141-142.

Segundo, si tomamos como grado de escolaridad mínimo la carrera técnica o el bachillerato, hay mayor porcentaje de mujeres que hombres que cuenten con esos mismos grados de escolaridad. Es decir, es probable que, en promedio, las mujeres estén más calificadas que los hombres, no obstante, ocupan de manera sistemática los puestos más bajos dentro de la estructura administrativa y, en consecuencia, perciben menores salarios promedio que sus pares hombres. La **gráfica 4** muestra con mayor detalle los niveles de escolaridad para hombres y mujeres que laboran en la APFC.

En términos generales, en 2022 había una mayor proporción de mujeres en la APFC, pero esto no implica que hubiera paridad entre hombres y mujeres al interior de la estructura administrativa. A pesar de que las mujeres constituían el 50.4% del total de personas servidoras públicas laborando en la APFC, la distribución entre instituciones era desigual. Mientras que había dependencias y entidades con casi 60% de mujeres, también había institución que no llegaban ni siquiera al 10%. Asimismo, la mayor parte de las mujeres ocupaban los puestos más bajos de la jerarquía administrativa, por lo que los mandos medios y superiores tenían menor presencia de mujeres. Esto se refleja, a su vez, en que una mayor proporción de mujeres percibía menores ingresos en comparación con los hombres.

Estancias para el Bienestar y el Desarrollo Infantil (EBDI) del ISSSTE

Como resultado de la inserción de mujeres al mercado laboral durante la segunda mitad del siglo XX, diversos países de América Latina, México incluido, comenzaron a implementar políticas orientadas a la conciliación trabajo-familia y la provisión de cuidados. Este tipo de intervenciones tenían el objetivo de aminorar las dificultades que enfrentaban las mujeres para trabajar. A lo largo de la década de 1960 los gobiernos comenzaron a poner en marcha

licencias de maternidad y servicios de cuidado infantil en los entornos laborales.¹³⁸ En este contexto, el gobierno federal mexicano empezó a brindar servicios de guarderías para las trabajadoras del Estado.

En 1963, el ISSSTE incluyó como una de las prestaciones para las madres que laboraban en las dependencias federales el servicio de guardería para sus hijos o hijas. La finalidad de estos espacios era garantizar que las trabajadoras del estado tuvieran acceso a un servicio de cuidado infantil de calidad.¹³⁹ Durante la década de 1960, estas guarderías pasaron a ser *estancias infantiles* y para finales de la década de 1980 se les denominó “Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil”. Las modificaciones en el nombre más allá de ser meramente semánticas reflejaban un cambio importante en la manera en que se concebían estos servicios. El objetivo de las estancias, a diferencia de las guarderías, era procurar “el desarrollo integral del niño”, y no sólo cuidar de las infancias a su cargo. De esta manera, las EBDI comenzaron a brindar servicios de educación, nutrición, salud, trabajo social y psicología para las personas derechohabientes y las infancias.¹⁴⁰

En 1983, se reformó la ley del ISSSTE y se estableció como obligación del Estado brindar servicios de estancias infantiles para las madres trabajadoras de la burocracia federal que tuvieran infancias menores o de seis años. En 1992, el nombre de las estancias infantiles volvió a cambiar a “Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil”.¹⁴¹ Esta modificación

¹³⁸ Pfau-Effinger, “Welfare state policies and the development of care arrangements”, 321-322; Mateo y Rodríguez-Chamussy, *Cashing in on Education*, 45 y 88-89, y Olivetti y Petrongolo, “The Economic Consequences of Family Policies”, 208.

¹³⁹ Cabe señalar que la primera guardería para las madres trabajadoras del Estado se inauguró mucho antes, en 1941, y estaba a cargo de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, institución antecesora del ISSSTE. Tras la promulgación de la ley del ISSSTE, el instituto absorbió las guarderías existentes y amplió la cobertura. Auditoría Superior de la Federación (ASF), *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil - Auditoría de Desempeño* (Ciudad de México: ASF, 2019), 2.

¹⁴⁰ ISSSTE, Manual de Organización de la Estancia de Bienestar y Desarrollo Infantil (MOEBDI), (México: ISSSTE, 2002): 15 y 16.

¹⁴¹ Este nombre ha permanecido sin cambios hasta 2024.

al nombre, implicó, una vez más, un reajuste a los objetivos de las estancias; ahora, se esperaba “formar sujetos autosuficientes, responsables, críticos y creativos, que pudieran participar activamente en una sociedad cambiante y en constante desarrollo”. Para cumplir con este objetivo, en 1999 el ISSSTE comenzó a contratar estancias privadas o de organizaciones de la sociedad civil para incrementar la cobertura sin incrementar la infraestructura del instituto.¹⁴²

En 2002, se creó el programa presupuestario E038 exclusivamente para que operaran las EBDI. Para 2009, el Objetivo de las EBDI y del programa presupuestario era que las madres trabajadoras contaran con el servicio de estancias “para el cuidado de sus hijos, a fin de contribuir a su desarrollo profesional y laboral”.¹⁴³ En 2011, el programa pasó de tener como objetivo procurar el desarrollo profesional y laboral de las trabajadoras a simplemente brindar servicios de cuidado infantil para las infancias a cargo de las madres trabajadoras.¹⁴⁴ En 2012, el programa reincorporó como objetivo contribuir al desarrollo laboral de las personas beneficiarias e incluyó, también, procurar el desarrollo a nivel familiar.¹⁴⁵

En 2016, el programa presupuestario de las EBDI fue fusionado con seis programas más del ISSSTE para formar el programa presupuestario E045-Prestaciones Sociales.¹⁴⁶

¹⁴² ASF, “ISSSTE. EBDI -Auditoría de Desempeño”, p.3.

¹⁴³ Retomo el año 2010 como punto de partida debido a que, a partir de este ejercicio fiscal, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) incorporó las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR). Desde entonces, los programas presupuestales integran en el PEF una matriz en donde detallan sus objetivos, indicadores y acciones, por lo que es posible conocer a detalle los objetivos del programa de EBDI. PEF 2009, “Tomo V- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado – Matriz de Indicadores”, PEF 2009, <https://bit.ly/3V5fcNj> (consultado el 19 de abril 2023).

¹⁴⁴ PEF 2011, “Tomo V- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado – Matriz de Indicadores”, PEF 2011, <https://bit.ly/3XbFkqT> (consultado el 19 de abril 2023).

¹⁴⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil: Ficha de monitoreo 2012”, CONEVAL, <https://bit.ly/40D5PG2> (consultado el 19 de abril 2023).

¹⁴⁶ Los programas que se fusionaron fueron: Servicios Deportivos, Servicios Culturales, Servicios Turísticos, Servicios Integrales a Pensionados, Servicios Funerarios, Capacitación y Formación de Recursos Humanos en Seguridad Social, Créditos a Corto y Mediano Plazo y Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil. ISSSTE, Evaluación de Diseño Prestaciones Sociales, (México: COCOA, 2016), 8.

Como resultado de lo anterior, el programa de EBDI dejó de tener un objetivo específico y pasó a tener un objetivo general que compartía con el resto de los programas fusionados. De 2016 a 2020, año en que el programa E045 se segmentó, el objetivo del programa fue contribuir a que las personas derechohabientes tuvieran acceso a las prestaciones establecidas en la Ley del ISSSTE.¹⁴⁷ En 2020, el programa E045 se fragmentó creando así el programa E048-Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil.¹⁴⁸ Con este cambio, las EBDI pasaron a tener como objetivo “contribuir al desarrollo integral de [...] niñas y niños desde 60 días de nacidos hasta 6 años” con padres o madres derechohabientes.¹⁴⁹ Este nuevo objetivo excluyó el desarrollo, profesional, familiar o personal, de las madres y padres trabajadores y se concentró exclusivamente en las infancias. Para 2023, el objetivo de las EBDI cambió nuevamente. Ahora, se esperaba, en general, contribuir a incrementar el nivel de bienestar de las personas derechohabientes que laboran en la APF y que tienen infancias a su cargo. Asimismo, de manera secundaria, se estableció como objetivo que las infancias que asistieran a las EBDI recibieran “atención en salud, nutrición, educación, así como seguridad [...] mientras que sus padres [y madres] trabajan”.¹⁵⁰

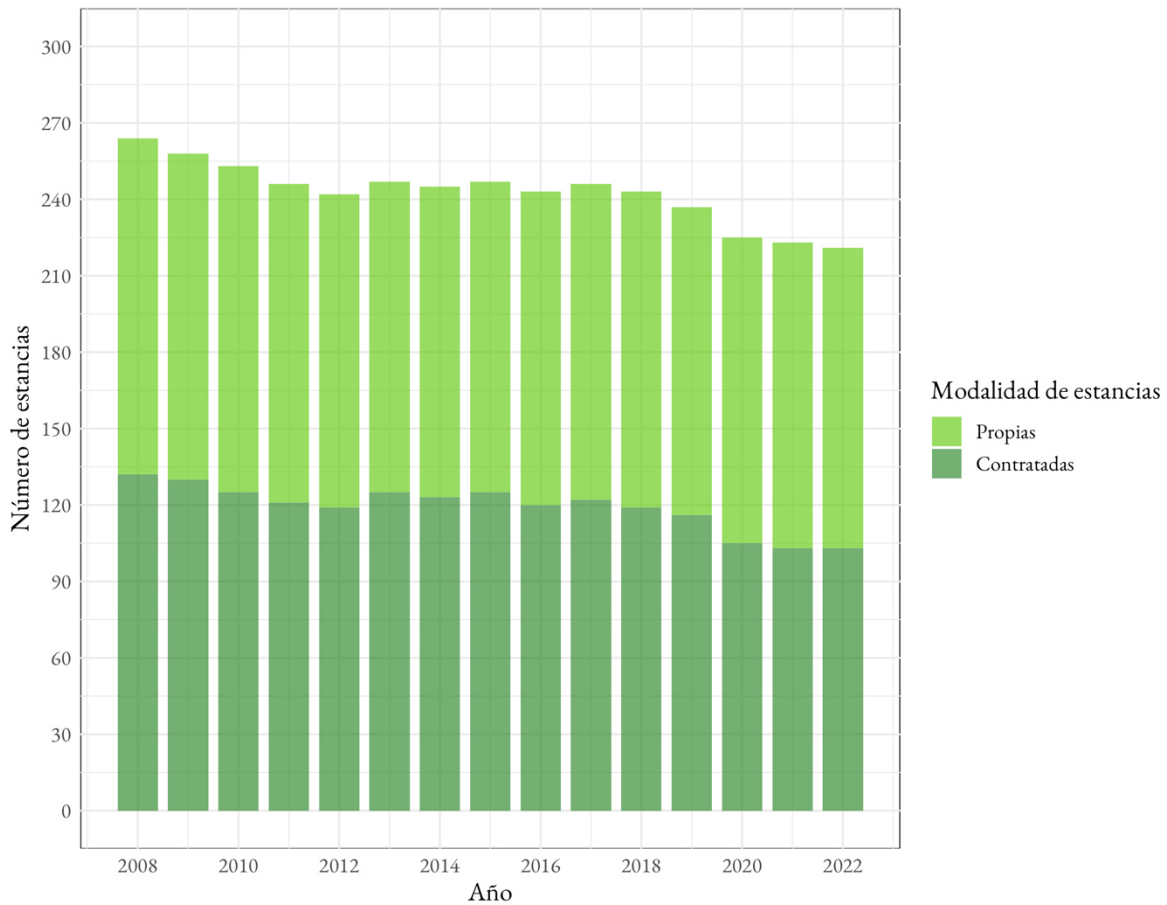
¹⁴⁷ Cabe señalar que, durante estos años, tanto las evaluaciones de CONEVAL, cuanto las evaluaciones realizadas por organizaciones independientes coincidían en que haber agrupado prestaciones en un sólo programa impedía identificar con claridad la población objetivo, de manera general, y de manera particular, así como alinear objetivos de los servicios de prestaciones para las poblaciones y dar seguimiento al avance en las metas. De esta manera, se recomendó resegmentar los programas para agruparlos en programas con poblaciones y objetivos más homogéneos para dar un mejor seguimiento a los objetivos y avances de las intervenciones. ISSSTE, Evaluación de Diseño, 39-42; CONEVAL, “Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil: Ficha de evaluación 2017-2018”, CONEVAL, <https://bit.ly/40D5PG2> (consultado el 19 de abril 2023).

¹⁴⁸ La eliminación y fragmentación del programa E045 dio paso, también, a que se crearan otros programas adicionales al E048; E046-Servicios Deportivos, Culturales, Turísticos y Funerarios, E048-Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil y E049-Servicios Integrales a pensionados. PNT, solicitud de información con núm. de folio: 330011022000157, INAI (24 de octubre de 2022).

¹⁴⁹ CONEVAL, “Ficha de monitoreo: Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil 2020-2021”, CONEVAL, <https://bit.ly/40D5PG2> (consultado el 19 de abril 2023).

¹⁵⁰ SHCP, “Tomo V- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados”, SHCP, <https://bit.ly/3MKqO6h> (consultado el 7 de abril de 2023).

Gráfica 5. Número total de EBDI (2008-2022).

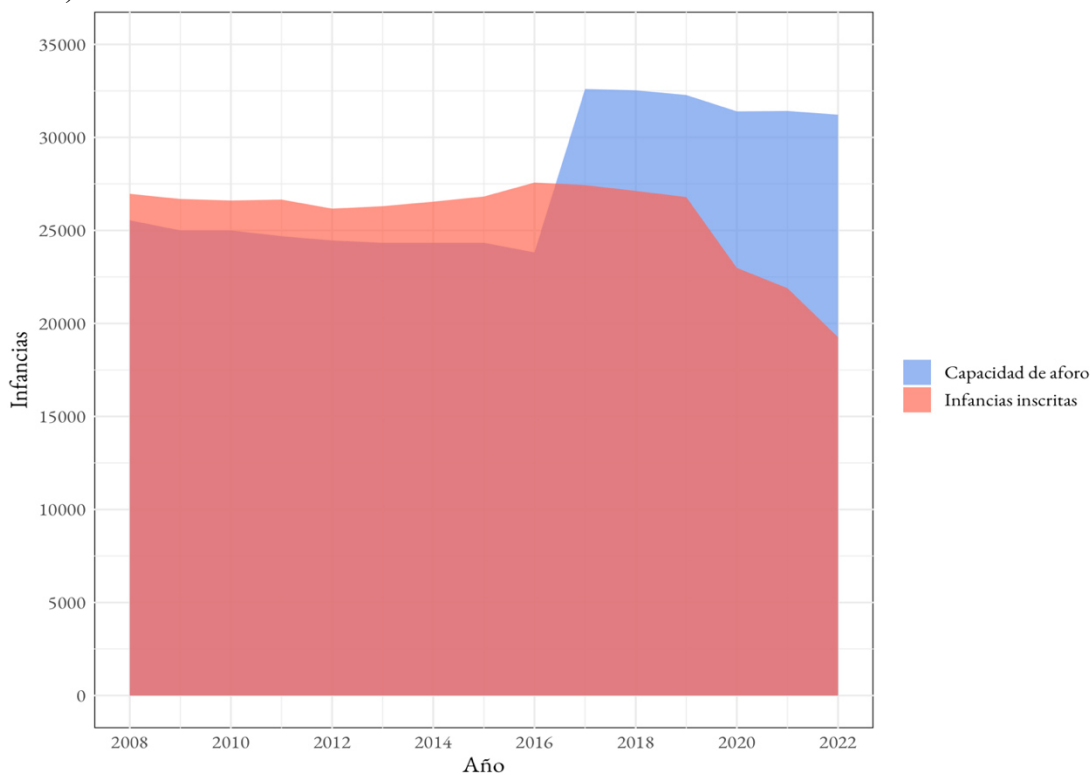


Fuente: Elaboración propia con datos del ISSSTE solicitados por medio de la PNT. Solicitudes de información con núm. de folio 330017123002868 y 330017122005001.

A la par de estos cambios en los objetivos, el programa de EBDI ha sufrido modificaciones en diferentes aspectos como el nivel de cobertura, el presupuesto y la definición de las personas beneficiarias. Sobre la cobertura, de 2008 a 2022, el nivel de cobertura ha tenido una tendencia a la baja, es decir, el número total de estancias a nivel nacional ha disminuido de manera constante. Mientras que en 2008 había 264 estancias infantiles a nivel nacional, para finales de 2022 había poco más de 40 estancias menos: 221

EBDI en total.¹⁵¹ La **gráfica 5** ilustra esta tendencia, así como la modalidad de las estancias (contratadas o propias).

Gráfica 6. Contraste entre la capacidad de aforo y el número de infancias atendidas (2008-2022).



Fuente: Elaboración propia con datos del ISSSTE solicitados por medio de la PNT. Solicitudes de información con núm. de folio 330017123002868 y 330017122005001.

A pesar de que el número de EBDI se ha reducido de manera considerable, la capacidad instalada¹⁵² de las estancias reportada por el ISSSTE ha incrementado. Mientras que en 2008 la capacidad de aforo total de las estancias era de 25,544, para finales de 2022,

¹⁵¹ A lo largo de este capítulo utilizo como punto de partida para el análisis el año 2008 debido a que el ISSSTE no cuenta con información para los años previos. PNT, solicitud de información con núm. de folio: 330017123002868, INAI (17 de abril de 2023) y PNT, solicitud de información con núm. de folio: 330017122005001, INAI (10 de agosto de 2022).

¹⁵² Cabe señalar que la 'capacidad instalada' refiere al número de infancias que pueden ser alojadas en las instalaciones de las EBDI. Esta capacidad se calcula con base en el tipo, las características y el número de estancias que tiene el ISSSTE.

las EBDI contaban con 31,220 lugares disponibles para atender infancias.¹⁵³ Sin embargo, al mismo tiempo, el número total de infancias atendidas ha disminuido. De 2008 a 2019 la cantidad total de infancias que recibían servicios de las EBDI oscilaba entre 26,000 y 27,000, pero a partir de 2020 este número se ha reducido de manera constante. Para finales de 2022, apenas 19,262 infancias estaban registradas en alguna de las EBDI.¹⁵⁴ La disminución en la cantidad de infancias inscritas puede ser resultado de la emergencia sanitaria por SARS-CoV-2 que, por un lado, hizo que algunas EBDI cerraran temporalmente¹⁵⁵ y, por otro lado, provocó que algunas funcionarias trabajaran desde casa, por lo que es posible que prefirieran no utilizar el servicio.¹⁵⁶

Si se comparan los datos de la capacidad total instalada con el número de infancias atendidas para 2022 hay una diferencia de 11,958 lugares disponibles que no son utilizados. Es decir, hay una subutilización de los servicios de EBDI del ISSSTE. Al analizar las tendencias de 2008 a 2022 sobre la capacidad instalada y el número de infancias inscritas, se puede observar que, a partir de 2017, y hasta 2022, el servicio de EBDI se ha subutilizado. Esto significa que probablemente parte de las diferencias entre el uso y la capacidad que hubo

¹⁵³ El aforo incluye tanto a lactantes, de 60 días al año y seis meses de edad; maternas, del año siete meses hasta dos años 11 meses, y preescolares, de tres a seis años. Lo anterior no implica que la capacidad total de aforo se distribuya de manera equitativa entre los tres grupos de atención que brinda el ISSSTE. PNT, solicitud 330017122005001, INAI.

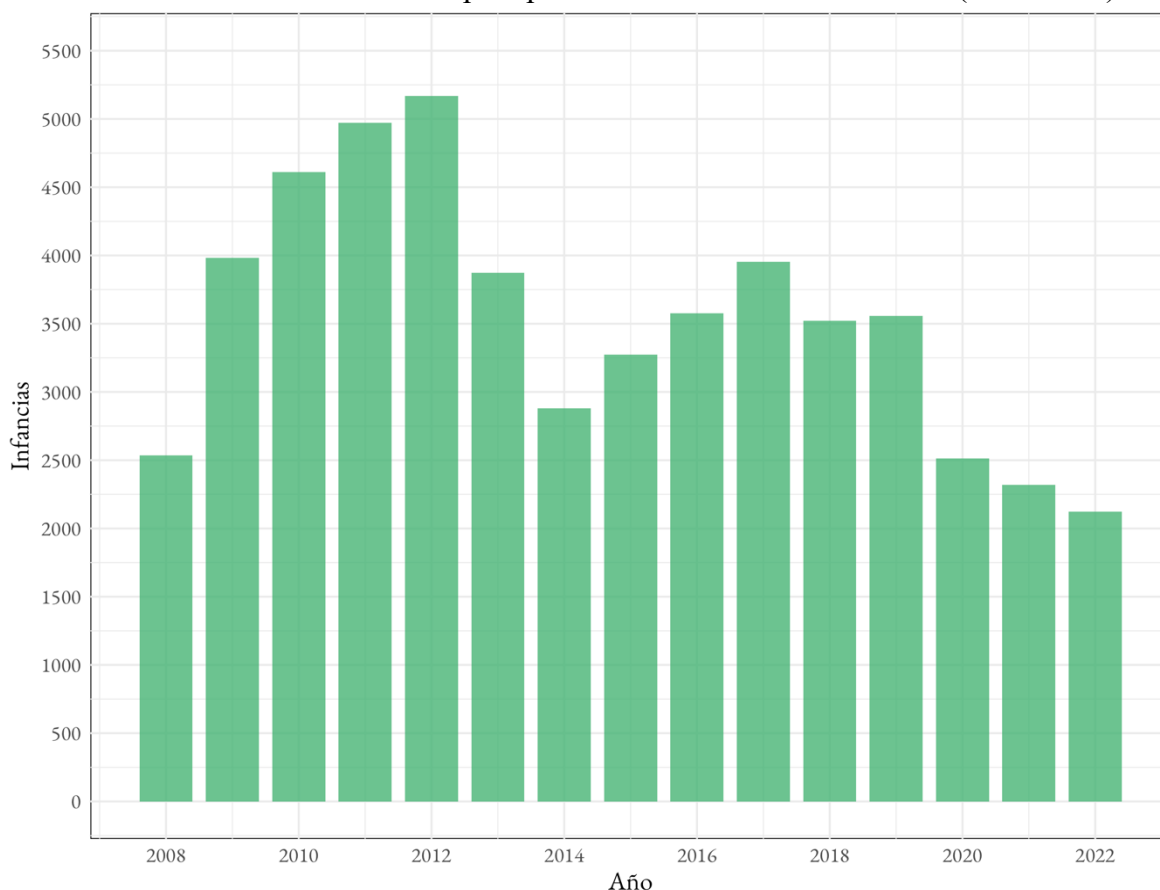
¹⁵⁴ Cabe señalar que el ISSSTE no cuenta con el registro total del número de personas que solicitan el servicio de EBDI y únicamente cuenta con la información referente al número de personas que acceden al servicio y el número de personas que están en lista de espera.

¹⁵⁵ Únicamente aquellas estancias que tuvieron un alto número de casos, entre el personal y las infancias, suspendieron de manera temporal sus servicios y los reanudaron cuando las personas trabajadoras dejaban de presentar síntomas. Durante la emergencia sanitaria, el ISSSTE nunca ordenó la suspensión del servicio. La justificación para mantener el servicio de las EBDI fue que brindar este servicio permitía que las personas que realizaban actividades esenciales en la APF pudieran continuar con sus labores. Blanca Valadez, “Estancias infantiles del ISSSTE, abiertas durante pandemia; se alistan a recibir más niños”, *MILENIO*, 8 de junio 2021; Héctor Román, “Por Covid-19 cierran estancias infantiles del ISSSTE en Zacatecas”, *El Sol de Zacatecas*, 13 de enero 2022.

¹⁵⁶ “Acuerdo por el que se establecen los criterios aplicables para la administración de los recursos humanos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para mitigar la propagación del coronavirus COVID-19” (México: Diario Oficial de la Federación (DOF), 2020), <https://bit.ly/3Nt2iGR> (consultado el 13 de marzo de 2023).

durante los años de la emergencia sanitaria sea también atribuible a otros factores preexistentes.¹⁵⁷ La **gráfica 6** ilustra esta diferencia entre la capacidad total de aforo y el número total de infancias inscritas en las EBDI.

Gráfica 7. Cambios en la lista de espera para acceder al servicio de EBDI (2008-2022).



Fuente: Elaboración propia con datos del ISSSTE solicitados por medio de la PNT. Solicitud de información con núm. de folio 330017123002881.

Ahora bien, a pesar de que en términos generales hay mayor cobertura que uso de las estancias, al cierre de 2022, casi todas las EBDI contaban con listas de espera de personas que querían acceder al servicio. A nivel nacional, en 2022 había 2,123 personas esperando

¹⁵⁷ PNT, solicitud de información 330017123002868, INAI y PNT, solicitud de información 330017122005001, INAI.

acceder a las EBDI.¹⁵⁸ La **gráfica 7** muestra las variaciones a lo largo del tiempo que ha tenido esta lista. La existencia de una lista de espera implica, a su vez, que por motivos ajenos a la capacidad de aforo las EBDI no son capaces de satisfacer la demanda. Es decir, a pesar del incremento en la capacidad total de atención, las EBDI siguen sin poder brindar atención a todas las personas que lo solicitan.

Desde 2013, las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL) han reportado que la cobertura del ISSSTE es insuficiente para cumplir con la demanda de las personas derechohabientes en los tres estratos de atención.¹⁵⁹ Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó una evaluación de desempeño de 2017 en la que identificó que el ISSSTE no tiene suficiente personal capacitado para atender a las infancias, lo que se traduce en que las estancias no operen a su máxima capacidad.¹⁶⁰ Tanto los hallazgos del CONEVAL cuanto los de la ASF dan cuenta de que la subutilización del servicio, que se puede observar en la **gráfica 6**, no es resultado de que las EBDI no tengan capacidad suficiente, sino de la falta de recursos humanos. Además, es posible que la falta de recursos humanos varíe para cada uno de los grupos de atención (lactantes, maternal y preescolar), por lo que la subutilización entre los grupos también puede variar. No obstante, también es probable que parte de la demanda no cubierta, expresada en las listas de espera, sea resultado de que la capacidad instalada para alguno o

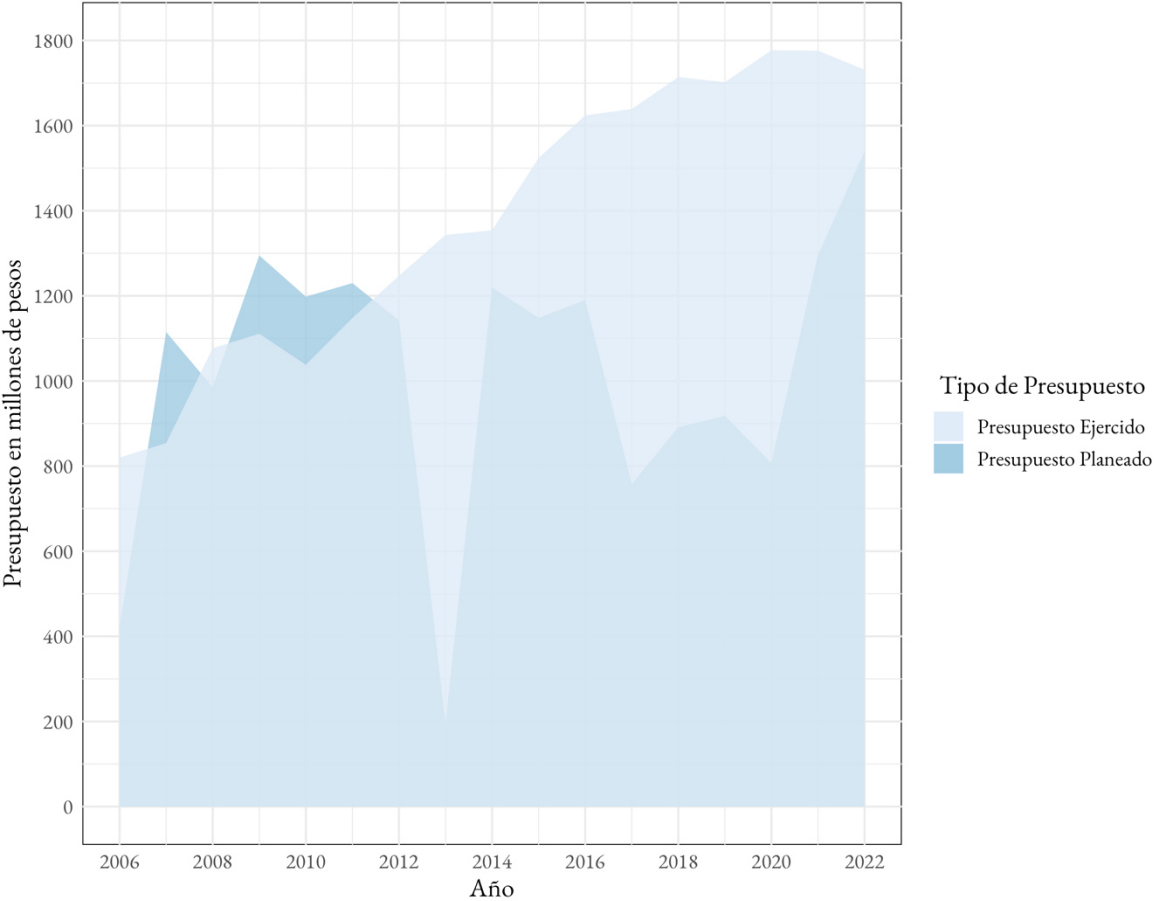
¹⁵⁸ La única entidad cuyas EBDI no tenían listas de espera era Tlaxcala. Cabe señalar que en Tlaxcala hay únicamente dos estancias del ISSSTE; EBDI No.31 y EBDI No.589. PNT, solicitud de información con núm. de folio: 330017123002881, INAI (17 de abril de 2023).

¹⁵⁹ Cabe señalar que la manera en que el CONEVAL calcula la población objetivo ha tenido cambios. Hasta 2013, el CONEVAL tomaba como población objetivo la cifra que determinaba el ISSSTE anualmente como objetivo. Cuando se integró a las EBDI en el programa presupuestario E045-Prestaciones Sociales se calculaba la población objetivo sumando el total de derechohabientes atendidos de todos los programas de E045. Posteriormente, volvieron a calcular la población objetivo con base en la información reportada por el instituto. CONEVAL, “Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil. Ficha de evaluación 2013”, CONEVAL, <https://bit.ly/40D5PG2> (consultado el 19 de abril 2023).

¹⁶⁰ ASF, “ISSSTE. EBDI -Auditoría de Desempeño”, p. 10-11.

algunos de los grupos de atención no sea suficiente, por lo que no solo la falta de personal explicaría la demanda no cubierta.

Gráfica 8. Contraste entre el presupuesto planeado y ejercido (2008-2022).

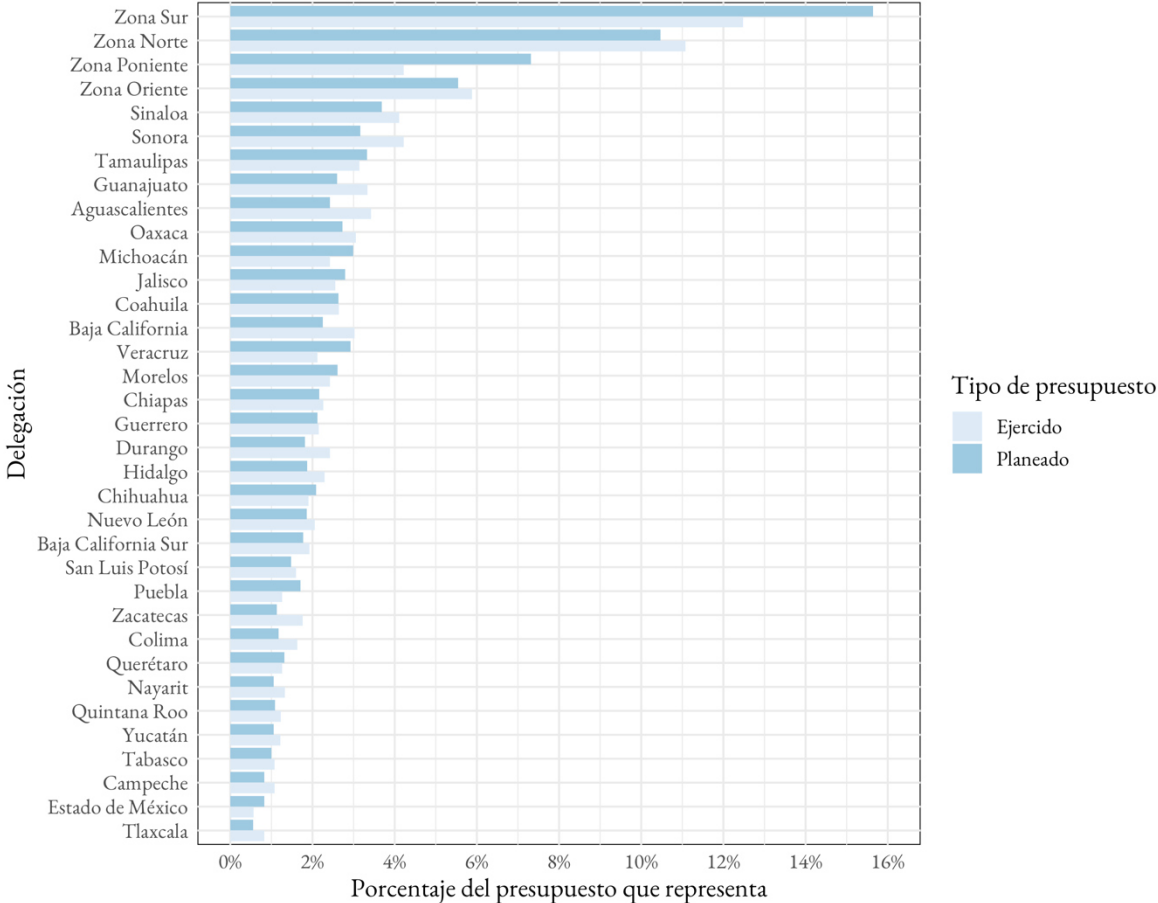


Fuente: Elaboración propia con datos del ISSSTE solicitados por medio de la PNT. Solicitud de información con núm. de folio: 330017122006636.
Nota: La información presentada se encuentra en pesos constantes.

En lo que respecta al presupuesto, a lo largo de los años hubo diferencias importantes entre el presupuesto originalmente planeado y el presupuesto ejercido. En general, de 2008 a 2022 hubo una tendencia incremental constante en el presupuesto ejercido, incluso durante la emergencia sanitaria el presupuesto se mantuvo relativamente igual a los años previos. En lo que respecta al presupuesto originalmente presupuestado no hay tendencias claras, sino

que los montos disminuyen e incrementan constantemente.¹⁶¹ La **gráfica 8** muestra una comparación entre la evolución del presupuesto planeado y ejercido.

Gráfica 9. Porcentaje del presupuesto de las EBDI por delegación del ISSSTE (2022).



Fuente: Elaboración propia con datos del ISSSTE solicitados por medio de la PNT. Solicitud de información con núm. de folio: 330017122006638.
 Nota: La 'Zona Oriente' del ISSSTE contempla también al municipio de Nezahualcóyotl del Edo. de México, por lo que también se toma en consideración para el análisis.

Para 2022, la mayor parte del presupuesto, planeado y ejercido, estaba concentrado en las delegaciones del ISSSTE ubicadas en la CDMX. Tlaxcala fue el estado que tuvo menor porcentaje del presupuesto asignado con 0.5%. Mientras que el Estado de México (EdoMex) fue la entidad que tuvo menor presupuesto ejercido con 0.5%. El EdoMex fue, además, la segunda entidad federativa en haber contado con menor cantidad de presupuesto

¹⁶¹ PNT, solicitud de información con núm. de folio: 330017122006636, INAI (20 de octubre de 2022).

originalmente asignado a pesar de que tiene más, o igual, cantidad de estancias que 11 entidades federativas. Incluso Yucatán, que es la entidad que atendía a un menor número de infancias en las EBDI, tenía mayor presupuesto, 1.06% presupuestado y 1.22% ejercido, que esta entidad que era el segundo estado con menor número de infancias atendidas, con 204 infancias.¹⁶² La información a detalle sobre la distribución por delegación del ISSSTE del presupuesto puede revisarse en la **gráfica 9**.

En lo que respecta a las personas beneficiarias, sólo ha ocurrido un cambio relevante. En un inicio, el Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (REBDI) reconocía únicamente como beneficiarias a las madres trabajadoras activas del Estado y a las infancias a su cargo. Apenas en 2006¹⁶³ el nuevo REBDI incorporó a los hombres como beneficiarios de manera parcial. Para que los padres puedan acceder a este servicio necesitan estar divorciados, viudos o demostrar que tienen de manera exclusiva la custodia legal de sus hijos, hijas o hijes.¹⁶⁴ Esta definición de las personas beneficiarias puede ser interpretada como un reconocimiento implícito de parte del ISSSTE, y por consiguiente del programa de EBDI, de que las mujeres son, y deben ser, las que realicen labores de cuidado de infantes, pues sólo permite que los hombres hagan uso de las estancias cuando no hay una mujer presente. Lo anterior es congruente con los hallazgos de López, quien

¹⁶² PNT, solicitud de información con núm. de folio: 330017122006638, INAI (20 octubre de 2022).

¹⁶³ Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (REBDI) (México: Cámara de Diputados, 2006), art. 5.

¹⁶⁴ Vale la pena añadir que, según el CNGF 2022, en 2022 únicamente 48.2% de los hombres y 53.7% de las mujeres que laboraban en la APF estaban registrados en el ISSSTE, por lo que solo este porcentaje podía, potencialmente, acceder a este servicio. REBDI (México: Cámara de Diputados, 2012), art. 2, fracción XIX; INEGI, “Censo Nacional de Gobierno Federal 2022”, 19.

argumenta que en México las políticas de cuidado infantil reconocen implícitamente que las mujeres deben encargarse de las labores de cuidado.¹⁶⁵

El reglamento establece, además, una serie de obligaciones con las que tienen que cumplir las personas beneficiarias para que las infancias a su cargo puedan mantener su registro en las EBDI. Los padres y las madres deben asistir a todas las pláticas, reuniones y juntas a las que convoque el o la directora; entregar y recoger en tiempo y forma a las infancias;¹⁶⁶ justificar por escrito, y en un plazo máximo de dos días hábiles, todas las inasistencias o retrasos, y no podrán llevar a las infancias a las estancias si muestran signos de enfermedad, entre otras. En caso de que incumplan con alguna de estas responsabilidades, los y las directoras de las EBDI pueden suspender el servicio por tres, cinco, siete o 10 días hábiles e incluso emitir una baja definitiva.¹⁶⁷

Situación de las funcionarias de la Administración Pública Federal Centralizada en la Ciudad de México

Según datos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), todas las dependencias e instituciones que conforman la APFC tienen presencia en la Ciudad de México (CDMX). En 2023, 15 de las 19 secretarías de Estado concentraban más del 50% de su personal en la capital del país. Las únicas

¹⁶⁵ López, “Políticas de cuidado infantil en América Latina”, 32-35 y 41.

¹⁶⁶ Cabe señalar que no hay horarios únicos o fijos para todas las estancias, sino que cada una de ellas tiene horarios diferentes. Para el ingreso, el reglamento únicamente determina que la hora de entrada debe ser entre las 7 y las 8 hrs. y no permite que haya un periodo de tolerancia para algún tipo de retraso. Sobre el horario de salida, el reglamento solo menciona que las estancias deben brindar servicio “en un horario de 8 horas diarias de lunes a viernes”. No obstante, hay estancias que tienen como hora de salida las 15 hrs. y otras que tienen horarios de atención hasta las 19 hrs. ISSSTE, “Directorio de las estancias para el bienestar y desarrollo infantil”, Gobierno de México, <https://bit.ly/3X0p4cw> (25 de mayo 2023); REBDI (México: Cámara de Diputados, 2012), arts. 23 y 51.

¹⁶⁷ REBDI (México: Cámara de Diputados, 2012), arts. 36, 37, 38, 39, 40, y 42.

dependencias que tenían menos de la mitad de su personal en la CDMX eran la SEMAR, con 38.81%; la Secretaría de Infraestructura, Comunicación y Transportes (SICT), con 37.44%; la Secretaría de Educación Pública (SEP), con 28.88%, y la Secretaría de Bienestar (BIENESTAR) con 19.22%. En lo que respecta al resto de instituciones de la APFC, órganos reguladores, la Consejería Jurídica y la Oficina de la Presidencia, tenían más del 95% de personal laborando desde la capital del país. En su conjunto, en 2023, 43.17% del total de personas servidoras públicas de la burocracia federal centralizada laboraban en la CDMX.¹⁶⁸

Si bien el total de burócratas concentrados en la capital del país es inferior al 50%, 19 de las 23 dependencias y entidades que integran la APFC concentran la mayor parte sus trabajadores y trabajadoras, y por lo tanto de sus funciones, en la Ciudad de México. Es decir, la mayor parte de la APFC está concentrada en la capital del país. Debido a lo anterior, en este apartado me concentro en analizar las características laborales de las personas, y específicamente de las mujeres, que laboran en las instituciones de la burocracia federal centralizada en la Ciudad de México.

Un estudio de 2020 realizado en una dependencia de la APFC ubicada en la CDMX reveló que las personas servidoras públicas pasan en la oficina un promedio de 51.3 horas semanales. Las personas en los puestos más bajos, enlace y operativo son las que pasan menor tiempo en la institución, con 46.7 y 47.2 horas promedio semanales respectivamente, mientras que las personas servidoras públicas de mandos medios y superiores pasan 53.4

¹⁶⁸ Sobre este punto, vale la pena añadir que en 2018 el presidente Andrés Manuel López Obrador aseguró que su administración trabajaría para descentralizar 13 de las 19 secretarías. No obstante, según los datos de las dependencias, únicamente tres de estas secretarías concentran más de la mitad de su personal en otra entidad diferente a la capital de país, mientras que cuatro entidades concentran aún poco más del 50% de su personal en la CDMX y el resto de las secretarías tienen el 80% o más de su personal laborando desde la CDMX. Para ver a detalle el porcentaje de personas servidoras públicas de la APFC que laboran en la Ciudad de México por entidad y dependencia consulte el **cuadro 1** en el Anexo. PNT, “Art. 70-VII-Directorio”, INAI, <https://bit.ly/3rZkDDe> (consultado el 4 de agosto 2023).

horas promedio semanales en la oficina. Adicionalmente, las personas que realizan actividades de asesoría tienden a superar las 60 horas promedio semanales.¹⁶⁹ Es decir, a pesar de que la Ley Federal del Trabajo (LFT) establece como jornada laboral máxima ocho horas diarias,¹⁷⁰ en la práctica las personas funcionarias públicas, incluso las que ocupan los puestos más bajos, exceden la jornada laboral establecida por ley.

El estudio también señala que las personas invierten alrededor de tres horas diarias en el traslado de sus hogares al trabajo y viceversa. Lo anterior implica que, sin importar el puesto, las personas servidoras públicas pasan, en promedio, poco más de 13 horas diarias realizando actividades relacionadas con su trabajo. Asimismo, 23.5% del personal encuestado señaló que trabajan en su tiempo libre para cumplir con la carga de trabajo y 4.5% dijo trabajar los fines de semana. Adicionalmente, las personas encuestadas también señalaron que la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador priorizaba permanecer mayor tiempo en la institución, por encima de la productividad, por lo que se exhortaba al funcionariado público a que pasaran más tiempo de lo establecido por ley en su trabajo. De esta manera, se suele asociar la permanencia en la oficina con un mejor desempeño.¹⁷¹

Aunado a lo anterior, las mujeres con infancias menores a 15 años a su cargo señalaron tener problemas para conciliar sus responsabilidades familiares con sus responsabilidades laborales. Debido a las largas jornadas laborales, así como a las horas de trabajo no remunerado y de cuidado que realizan las mujeres,¹⁷² las burócratas que tienen

¹⁶⁹ Vale la pena agregar que el estudio no identifica diferencias entre las horas laborales de hombres y mujeres. Frías, “Tensiones y conflictos entre roles y responsabilidades”, 18.

¹⁷⁰ Ley Federal del Trabajo (México: Cámara de Diputados, 2022), art. 61.

¹⁷¹ Frías, “Tensiones y conflictos entre roles y responsabilidades”, 18-19 y 31.

¹⁷² Según la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) 2019, las mujeres dedican, en promedio, 39.7 horas semanales a tareas de trabajo no remunerado y de cuidado, mientras que los hombres únicamente dedican 15.2 horas. INEGI, “ENUT 2019. Presentación de resultados”, 12-13.

infancias a su cargo se ven obligadas a ajustar sus arreglos de cuidado y familiares a las demandas laborales. Algunos de estos ajustes consisten en: invertir menor tiempo en su desarrollo profesional y en sus pasatiempos; recurrir a la familia, particularmente a las madres de las trabajadoras, para el cuidado de las infancias; cambiar el lugar de residencia para reducir tiempos de traslado, y posponer citas médicas o acudir al trabajo incluso si la persona está enferma. Además, las personas participantes del estudio mencionaron que recurrir a licencias de cuidados maternos y paternos o pedir permisos por emergencias familiares o personales es mal visto por sus superiores y, en la práctica, se desincentiva que las personas servidoras públicas utilicen estos recursos o se les niegan cuando los solicitan.¹⁷³

De esta manera, los y las burócratas de la APFC en la Ciudad de México tienen jornadas laborales que, en promedio, exceden las ocho horas establecidas en la LFT. Al sumar los tiempos de traslado y los espacios dedicados a la comida, los y las funcionarias públicas pueden pasar hasta 13 horas realizando actividades relacionadas con sus responsabilidades laborales. En esta misma línea, la cultura laboral de la burocracia federal centralizada prioriza la permanencia en los centros de trabajo por encima de las necesidades y tiempos personales de los y las trabajadoras. Lo anterior es particularmente perjudicial para las madres con infancias menores a los 15 años, pues se ven obligadas a ajustar sus arreglos de cuidado y familiares a las demandas laborales. Asimismo, debido a que las mujeres dedican, en promedio, más tiempo a realizar labores no remuneradas, es probable que las trabajadoras del Estado puedan incluso tener jornadas laborales dobles.

¹⁷³ Frías, “Tensiones y conflictos entre roles y responsabilidades”, 22-32.

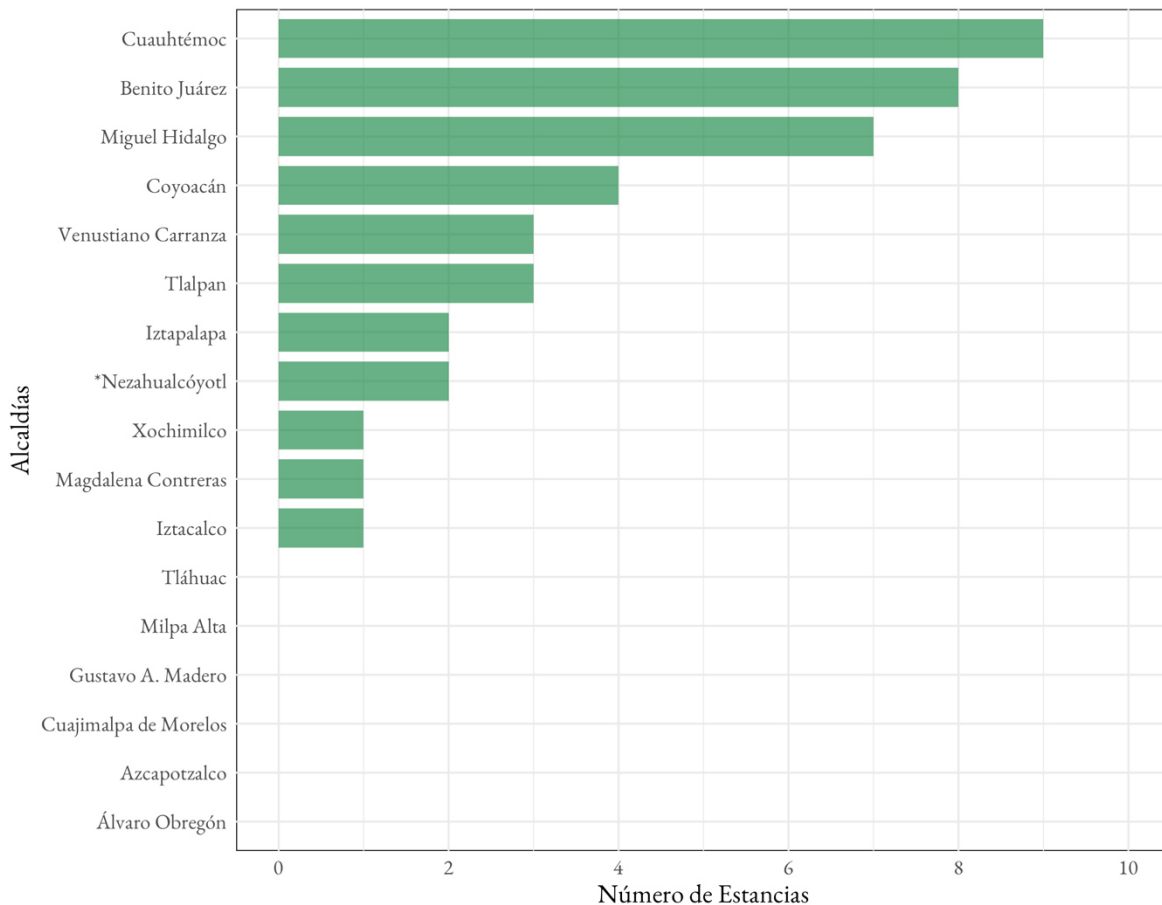
Servicios de EBDI en la Ciudad de México

De la misma manera en que la burocracia federal centralizada está principalmente concentrada en la Ciudad de México, también las EBDI tienen mayor presencia en la capital del país. Por lo anterior, en este apartado analizo a profundidad el servicio de estancias infantiles del ISSSTE en la CDMX, los cambios que ha tenido en el tiempo y su estado actual. Para 2022 el ISSSTE tenía cuatro delegaciones regionales con los que brindaba servicios a la CDMX; Zona Norte, que abarca las alcaldías Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero; Zona Sur, conformada por Xochimilco, Tlalpan, Coyoacán, Milpa Alta y Benito Juárez; Zona Oriente, integrada por Iztacalco, Iztapalapa, Venustiano Carranza, Nezahualcóyotl, Tláhuac, y Zona Poniente, compuesta por Miguel Hidalgo, Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Azcapotzalco y Cuajimalpa de Morelos. En suma, en estas cuatro delegaciones se concentraban 44 de las 221 estancias infantiles que tiene el ISSSTE a nivel nacional, el equivalente a 19.9% del total. Así, la Ciudad de México era la entidad federativa con más EBDI del país.

Al analizar la distribución de EBDI entre las delegaciones regionales, la zona con mayor concentración de estancias era la Zona Sur con 16 estancias y las zonas con menor número de estancias eran las Zona Oriente y Poniente con ocho EBDI cada una. No obstante, la alcaldía de la CDMX que concentra el mayor número de estancias es Cuauhtémoc, nueve EBDI, que pertenece a la Zona Norte. Asimismo, cabe señalar que las 44 estancias únicamente están distribuidas entre 10 de las 16 alcaldías y en Nezahualcóyotl.¹⁷⁴ La **gráfica 10** muestra en mayor detalle la distribución de EBDI por alcaldías en la CDMX.

¹⁷⁴ La 'Zona Oriente' del ISSSTE contempla también al municipio de Nezahualcóyotl del Edo. de México, por lo que también se toma en consideración para el análisis. PNT, solicitud de información 330017123002868, INAI.

Gráfica 10. Número de EBDI por municipio en la Ciudad de México (2022).



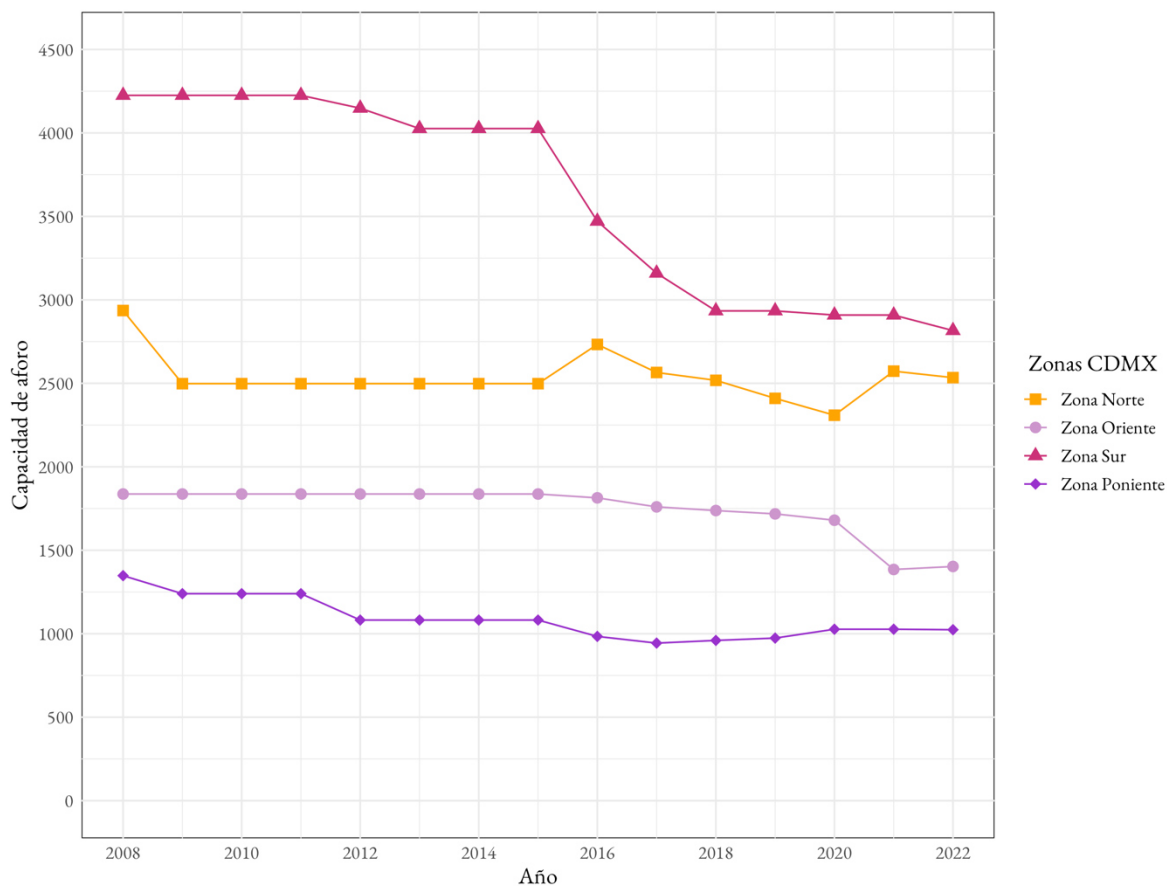
Fuente: Elaboración propia con datos del ISSSTE. ISSSTE, “Directorio de las estancias para el bienestar y desarrollo infantil”, Gobierno de México, <https://ebdis.issste.gob.mx> (consultado el 14 de mayo 2023).

Nota: No se hace la diferencia entre las estancias propias y contratadas porque en la CDMX todas las estancias son del ISSSTE.

En lo respecta al aforo, la CDMX es la entidad federativa con mayor capacidad instalada. Con excepción de la Zona Sur, las delegaciones regionales que integran a la CDMX mantuvieron relativamente estable la capacidad de 2008 a 2022. En lo que respecta a la Zona Sur, de 2015 a 2018 la capacidad instalada se redujo de 4000 a poco más de 2900 lugares. Los detalles de los cambios en el aforo por delegación del ISSSTE pueden consultarse en la **gráfica 11**. Para 2022 las estancias ubicadas en la CDMX tenían, en total, una capacidad de aforo de 7,777 infantes, lo que representa el 25% del total de la capacidad de todas las EBDI.

La delegación regional que tenía mayor capacidad era la Zona Sur, que tiene también el mayor número de estancias.¹⁷⁵

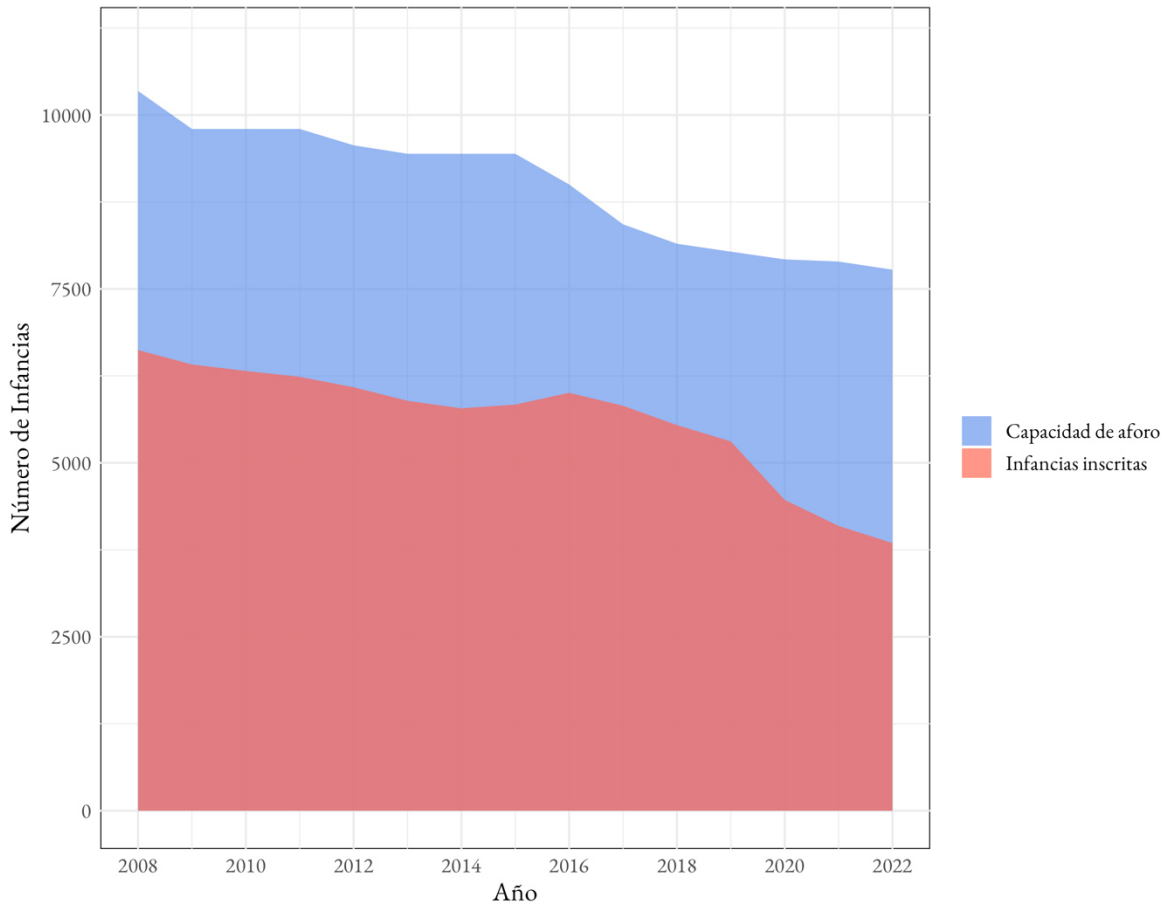
Gráfica 11. Cambios en la capacidad de aforo por delegación del ISSSTE en la Ciudad de México (2008-2022).



Fuente: Elaboración propia con datos del ISSSTE solicitados por medio de la PNT. Solicitudes de información con núm. de folio 330017123002868 y 330017122005001.

¹⁷⁵ PNT, solicitud de información 330017123002868, INAI y PNT, solicitud de información 330017122005001, INAI.

Gráfica 12. Contraste entre la capacidad de aforo y el número de instancias inscritas en la Ciudad de México (2008-2022).

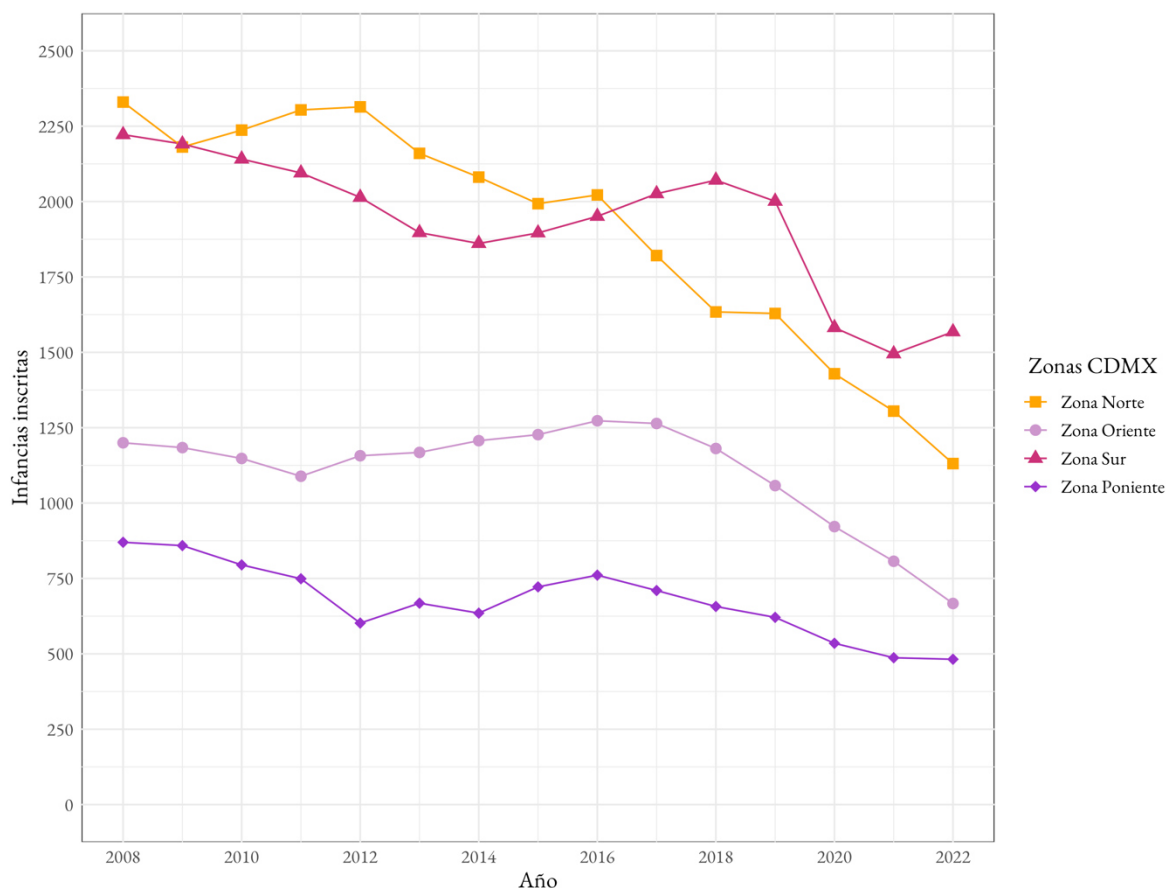


Fuente: Elaboración propia con datos del ISSSTE solicitados por medio de la PNT. Solicitudes de información con núm. de folio 330017123002868 y 330017122005001.

A pesar de lo anterior, para 2022, las estancias ubicadas en la CDMX únicamente atendían a 3,848 infancias. Es decir, había una subutilización del servicio del 51%. Cabe señalar que desde 2008 y hasta 2022 las EBDI tuvieron entre 3,000 y 4,000 espacios subutilizados por año. La **gráfica 12** muestra el contraste en toda la CDMX entre la capacidad de aforo y el número de infancias inscritas. La zona que tenía mayor porcentaje de subutilización era la Zona Norte con 55% de subutilización, la zona que tenía menor nivel era la Zona Sur, con 44% de subutilización. La **gráfica 13** detalla la cantidad de infancias

atendidas por Zona.¹⁷⁶ Aunado a lo anterior, para 2022, todas las Zonas tenían lista de espera. La Zona Sur tenía 103 personas registradas y era la delegación de la CDMX con la lista de espera más grande; la Zona Poniente tenía 77 personas; la Zona Norte estaba conformada por 33 personas y la Zona Oriente, delegación de la CDMX con una lista de espera menor, tenía apenas 5 personas. En total, la lista de espera de la capital del país era de 212 personas, lo que representa el 10% de la lista de espera total del ISSSTE.¹⁷⁷ Los detalles de la lista de espera por Zona pueden consultarse en la **gráfica 14**.

Gráfica 13. Infancias inscritas por Delegación del ISSSTE en la CDMX (2008-2022).

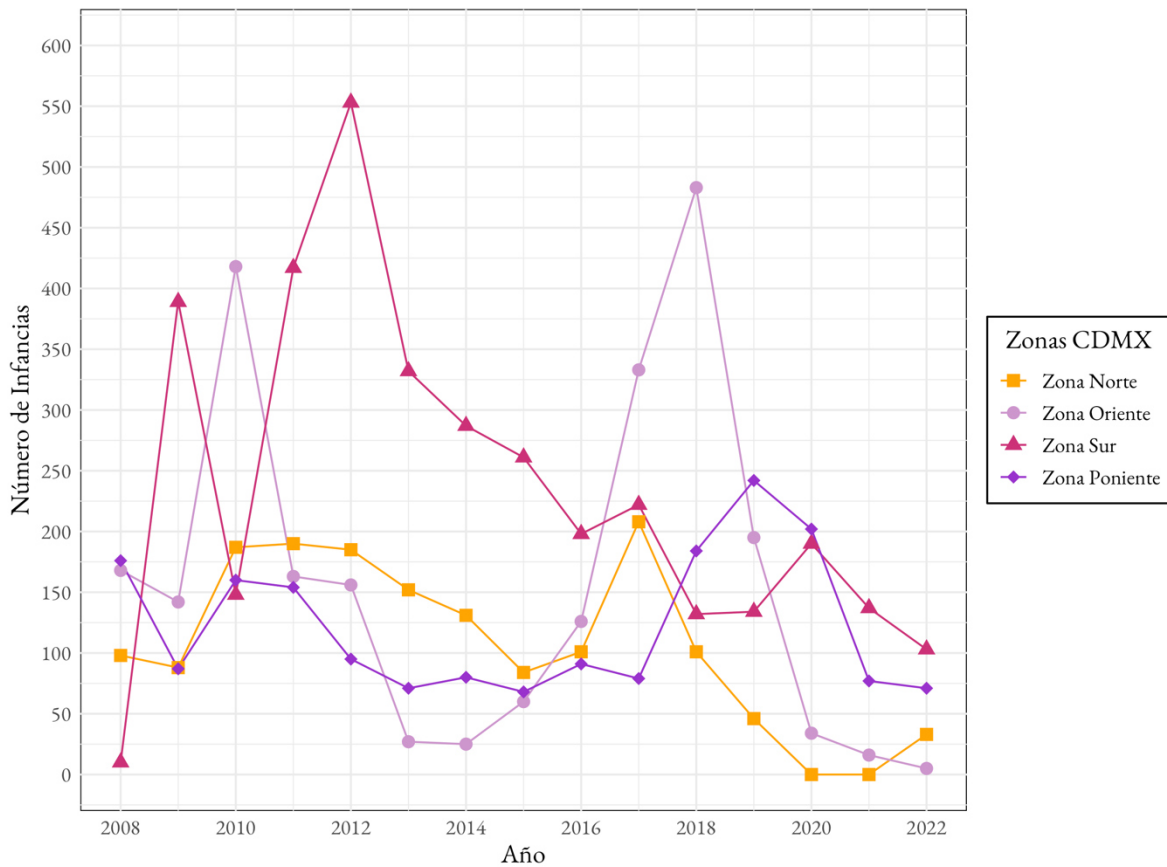


Fuente: Elaboración propia con datos del ISSSTE solicitados por medio de la PNT. Solicitudes de información con núm. de folio 330017123002868 y 330017122005001.

¹⁷⁶ PNT, solicitud de información 330017123002868, INAI y PNT, solicitud de información 330017122005001, INAI.

¹⁷⁷ PNT, solicitud de información 330017123002881, INAI.

Gráfica 14. Cambios en la lista de espera de las EBDI en las Zonas de la Ciudad de México (2008-2022).

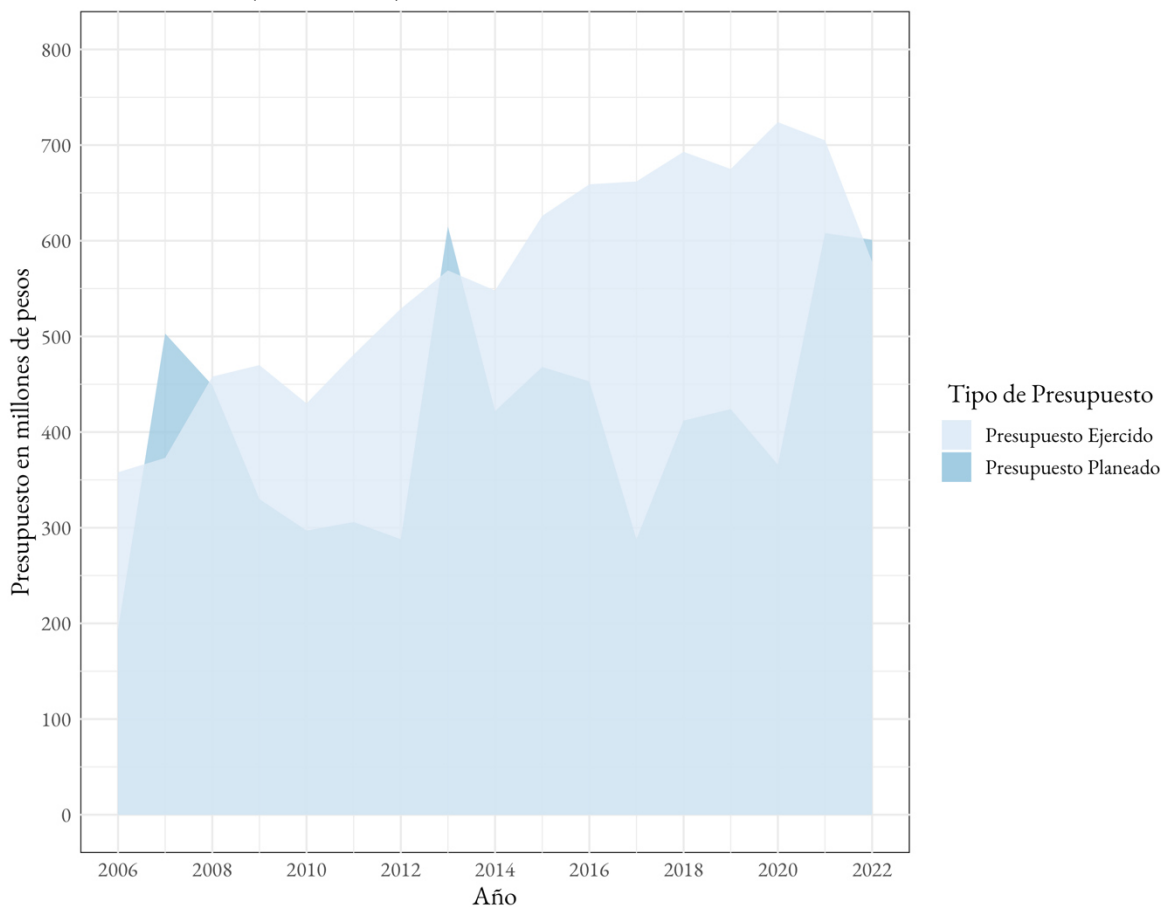


Fuente: Elaboración propia con datos del ISSSTE solicitados por medio de la PNT. Solicitud de información con núm. de folio 330017123002881.

En lo que respecta al presupuesto, de 2008 a 2021 hubo un incremento constante en el presupuesto ejercido en la CDMX. No obstante, en 2022 hubo una reducción de poco más de 127 mil millones de pesos. Mientras, el presupuesto planeado no ha tenido una tendencia constante. La **gráfica 15** ilustra las variaciones presupuestales a lo largo del tiempo. Para 2022, la CDMX concentra 38.97% del presupuesto total asignado y 33.66% del presupuesto total ejercido para las EBDI. La zona que contaba con mayor presupuesto era la Zona Sur con 15.6% de presupuesto total planeado y 12.4% del presupuesto total ejercido. Cabe señalar que la Zona Sur también era la delegación que tenía mayor número de EBDI en 2022. La

Zona Oriente fue la delegación con menor presupuesto asignado con 5.54% y la Zona Poniente fue la delegación con menor presupuesto ejercido con 4.22%.¹⁷⁸

Gráfica 15. Comparación entre el presupuesto asignado y el presupuesto ejercido en la Ciudad de México (2008-2022).



Fuente: Elaboración propia con datos del ISSSTE solicitados por medio de la PNT. Solicitud de información con núm. de folio 330017122006638.

Nota: La información presentada se encuentra en pesos constantes.

Conclusiones

En este capítulo presenté un panorama general sobre la participación laboral de las funcionarias públicas en la APFC, así como sobre los cambios y el estado actual del servicio de EBDI del ISSSTE con especial énfasis en la CDMX. Sobre la situación de las burócratas,

¹⁷⁸ PNT, solicitud de información: 330017122006638, INAI.

los datos revelan que sí bien en 2022 había una mayor cantidad de mujeres laborando en la APFC, 50.4%, la distribución no es igual entre las instituciones, ni a lo largo de la estructura administrativa. Muestra de lo anterior es que había nueve dependencias que tenían niveles de participación de mujeres menores a 45%, entre ellas la SEDENA con 7.32% de funcionarias. Asimismo, la información disponible da cuenta de que las mujeres tenían niveles de participación paritarios con los hombres en los puestos más bajos de la estructura, enlace y operativos, mientras que únicamente 28% de los mandos altos, subsecretarías de Estado y jefaturas de unidad, son ocupados por mujeres. Esto se traduce en que las burócratas perciben menores salarios en comparación con sus pares hombres. Por ejemplo, 76% de las mujeres que laboraban en la APF percibían ingresos que oscilaban entre 1 peso y 15 mil pesos mensuales, mientras que sólo 68.2% de los hombres tenían esos ingresos. En la misma línea, únicamente 2.2% de servidoras públicas percibían ganancias por encima de los 50 mil pesos mensuales, en contraste con 4% de hombres que percibía los mismos ingresos.

En esta misma línea, un estudio realizado a una dependencia ubicada en la CDMX en 2020 concluyó que las personas funcionarias públicas exceden la jornada laboral establecida por ley e incluso pueden llegar a trabajar hasta 60 horas en promedio a la semana. Asimismo, 23.5% de las personas que participaron en el estudio señalaron que trabajan en su tiempo libre para cumplir con las demandas laborales. De igual manera, la investigación concluye que se prioriza que las personas servidoras públicas pasen más tiempo en la oficina, por lo que se asocia la permanencia en el lugar de trabajo con un mejor desempeño.

Es así, que las burócratas de la APFC en la CDMX perciben sistemáticamente menores ingresos que los hombres y tienen menor presencia en los puestos más altos de la estructura administrativa. Asimismo, enfrentan largas jornadas laborales que, sumadas a las horas que dedican a realizar labores no remuneradas y de cuidado, llegan a resultar en

jornadas laborales dobles. Lo anterior puede ser particularmente perjudicial para las funcionarias que tienen infancias a su cargo. Estas características de la burocracia federal obligan a las madres trabajadoras a buscar que sus arreglos de cuidado, formales e informales, se ajusten a los demandantes horarios laborales.

En lo que respecta al desarrollo de las EBDI, en 2022 el ISSSTE tenía 221 Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil distribuidas a lo largo del país con una capacidad de aforo total de 31,220. No obstante, únicamente 19,262 de esos lugares estaban ocupados por infancias y la institución contaba con una lista de espera total de 2,123 personas. Al respecto, la ASF, en una auditoría realizada en 2017, identificó que el ISSSTE no cuenta con el personal necesario para poder cumplir con la demanda. Lo anterior puede explicar, primero, que la capacidad de aforo sea mayor al número de infancias atendidas y, segundo, que haya lista de espera a nivel nacional para acceder al servicio. Sobre el presupuesto asignado a los servicios de EBDI, en 2022 hubo una reducción de poco más de 400 mil millones en el presupuesto ejercido en comparación con ejercicios pasados.

En 2022, la Ciudad de México era el estado que tenía un mayor número de estancias infantiles en comparación con el resto de las entidades federativas. En total, concentraba 44 de las 221 estancias infantiles, 19.9% del total nacional. Asimismo, también era la entidad con mayor capacidad instalada con 7,777 lugares disponibles, que representaba el 25% del total nacional de capacidad de las EBDI. No obstante, las estancias ubicadas en la CDMX únicamente atendieron a 3,848 infancias y contaba con de espera de 217 personas. De igual manera, tenía mayor porcentaje del presupuesto total anual que se asigna a las EBDI con 38.97% del presupuesto total asignado y 33.66% del presupuesto total ejercido.

Ahora bien, al analizar en su conjunto la situación de las servidoras públicas de la APFC, así como las características laborales que enfrentan, y la información disponible sobre

el servicio de EBDI, es posible plantear diversas preguntas. ¿Cómo influyen las dinámicas laborales de los puestos en las estrategias de conciliación trabajo familia de las burócratas, así como en el uso de las estancias infantiles?, ¿qué efectos tienen las características del servicio de EBDI sobre el uso de este servicio de parte de las funcionarias? En el siguiente capítulo, profundizo en estas preguntas y discuto sus posibles respuestas.

III. Estrategias de conciliación trabajo-familia y patrones de uso de las Estancias Infantiles para el Bienestar y Desarrollo Infantil

En los capítulos anteriores exploré el desarrollo y los diferentes tipos de políticas de conciliación trabajo-familia, así como los efectos que pueden tener estas intervenciones al ser implementadas en las burocracias públicas. Sobre el caso mexicano, presenté las características y la evolución del programa de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE con especial énfasis en la Ciudad de México. Asimismo, describí, en primer lugar, la evolución de la participación laboral de las mujeres en la burocracia pública federal centralizada mexicana. En segundo lugar, presenté las características laborales de los puestos que ocupan las mujeres particularmente en las instituciones ubicadas en la CDMX.

En este capítulo estudio la interacción que hay entre las características ocupacionales de las servidoras públicas de la APFC mexicana, la armonización trabajo-familia y el uso de las estancias infantiles del ISSSTE. De igual manera, profundizo en los efectos que estos aspectos tienen en las estrategias de conciliación trabajo-familia de las funcionarias. Para lograr lo anterior, analizo los resultados de una encuesta original que realicé a funcionarias de la APFC sobre las características ocupacionales de sus puestos, así como sobre sus patrones de uso de las EBDI. De igual manera, retomo información del ISSSTE sobre las EBDI para complementar los hallazgos del instrumento. A pesar de que la tasa de respuesta de la encuesta no fue significativa, los hallazgos que derivan de ella se alinean con los resultados de otras investigaciones sobre la participación laboral de mujeres en el sector público mexicano. En este sentido, este trabajo representa un primer esfuerzo por evaluar el uso, las causas detrás del uso y el efecto que tienen las EBDI en la vida de las usuarias.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. Primero, presento una breve descripción metodológica sobre el instrumento utilizado, al igual que una descripción general sobre la muestra de las funcionarias que respondieron la encuesta. Después, con base en la información recabada, analizo las diferencias en los patrones de uso de las EBDI según los puestos de trabajo de las encuestadas y los efectos que esto puede tener en las estrategias de conciliación trabajo-familia de las servidoras públicas. Finalmente, presento mis conclusiones.

Encuesta sobre estrategias de conciliación trabajo-familia en la Administración Pública Federal Centralizada

Las preguntas e hipótesis planteadas en este trabajo requieren conocer y estudiar las estrategias de conciliación y los patrones de uso de las EBDI de las funcionarias de la burocracia pública federal centralizada. No obstante, los datos disponibles del gobierno federal y del ISSSTE no permiten conocer a profundidad estos aspectos. Debido a lo anterior, realicé una encuesta dirigida a funcionarias de la APFC que laboran en la Ciudad de México. El objetivo de este instrumento fue, primero, recopilar información sobre las características laborales de los puestos que ocupan las trabajadoras, así como las dificultades que enfrentan para compatibilizar su vida laboral y su vida familiar y personal. Segundo, este instrumento me permitió obtener datos sobre los factores que influyen en el uso del servicio de EBDI, así como la manera en que este servicio puede, a su vez, afectar las estrategias de conciliación de las burócratas.

El uso de este tipo de instrumento para estudiar temas relacionados con la burocracia y la conciliación trabajo-familia no es nuevo. Para el caso mexicano, Frías realizó una investigación en 2020 en la que analizó la variación en las tensiones que enfrentan los y las

funcionarias de la APF al intentar conciliar su vida personal y familiar, con su vida laboral. De esta manera, la autora llevó a cabo una encuesta para conocer las características laborales, familiares y personales del funcionariado público.¹⁷⁹ Asimismo, González levantó una encuesta en 2014 entre las funcionarias de puestos medios y altos de la APF para estudiar los factores que influyen en el reclutamiento de mujeres para ocupar los puestos más altos en la estructura administrativa de la burocracia mexicana.¹⁸⁰

Descripción de la muestra

La encuesta fue enviada por correo electrónico¹⁸¹ a 6,976 funcionarias públicas que laboran en 13 de las 23 instituciones que integran la APFC y estuvo abierta por seis meses; del 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023. Las dependencias y entidades fueron seleccionadas de manera aleatoria.¹⁸² Para recabar los datos de contacto de las burócratas recurrí a los directorios institucionales de cada una de las dependencias y entidades disponibles en la PNT.¹⁸³ El cuestionario¹⁸⁴ estuvo conformado por 56 preguntas divididas en cuatro apartados: preguntas estadísticas; preguntas sobre el tipo y las características del cargo de las funcionarias; preguntas sobre las EBDI y los servicios de cuidado infantil, y preguntas sobre

¹⁷⁹ Frías, “Tensiones y conflictos entre roles y responsabilidades”.

¹⁸⁰ Ana Gabriela González, “Los factores que influyen en el reclutamiento de las funcionarias a cargos de alta dirección en la Administración Pública Federal en México” (tesis de Licenciatura, El Colegio de México, 2014).

¹⁸¹ Para enviar las encuestas utilicé la plataforma Mailchimp. En total, 762 personas visualizaron el correo y 245 hicieron clic en el enlace para contestar la encuesta.

¹⁸² Las dependencias y entidades que no se incluyeron fueron la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Salud (SS), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR). Las dependencias fueron aleatorizadas con el propósito de contar con una muestra de funcionarias que facilitara el proceso de recopilación de datos de contacto, así como el envío de la encuesta.

¹⁸³ Los datos de contacto de las personas funcionarias públicas utilizados fueron con cierre al segundo trimestre de 2022. Debido a que la información de los directorios no está separada por género o sexo, realicé la división con base en los nombres de las personas.

¹⁸⁴ La encuesta se levantó por medio de la plataforma Google Forms. El cuestionario completo puede consultarse en el Anexo.

contacto futuro. En la encuesta incluí también preguntas abiertas, con el propósito de ahondar en las opiniones y experiencias de las personas encuestadas.¹⁸⁵ Ahora bien, cabe señalar que la muestra de funcionarias a las que se envió la encuesta, y por consiguiente de quienes la respondieron, no es representativa. Dado que el objetivo de este trabajo no es realizar una evaluación comprehensiva de las condiciones en que laboran las trabajadoras del Estado, ni del EBDI, sino explorar la interacción entre los aspectos laborales, la conciliación trabajo-familia y el uso de EBDI de las funcionarias, la falta de representatividad no representa un problema sustantivo.

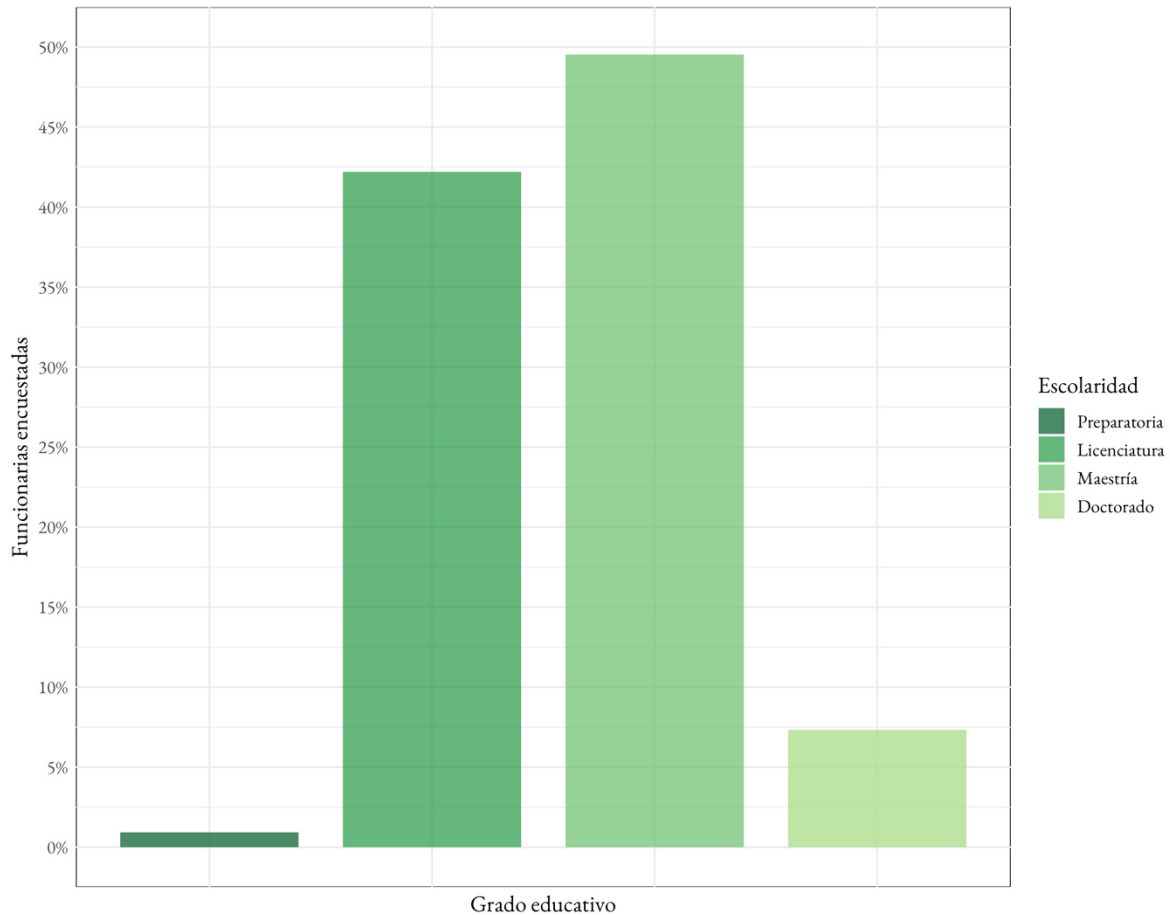
La encuesta fue respondida por 1.6% de la muestra, el equivalente a 111 personas funcionarias públicas. 109 de las respuestas fueron de funcionarias que se identificaron como mujeres y 2 como hombres.¹⁸⁶ La edad media de las funcionarias fue de 41.6 años, la edad mínima fue de 25 años y la edad máxima de 67 años. 42.20% de las servidoras encuestadas contaban con un grado de estudios máximo de licenciatura, 49.4% tenía estudios de maestría, 7.34% de doctorado y 0.92% de preparatoria. La **gráfica 16** ilustra la distribución de respuestas por grado de estudio. Además, 51.38% de las funcionarias de la muestra dijeron ser madres y 48.62% reportaron no serlo. Entre las mujeres que dijeron tener infancias, 58.93% tenía únicamente un hijo o hija, 26.79% tenía dos, 12.50% tenía 3 y 1.79% tenía cinco o más. 19.78% de los y las hijas de burócratas tenían seis años o menos, mientras que 31.87% tenían más de 18 años. La **gráfica 17** muestra con detalle la distribución de edad de hijos e hijas de las trabajadoras encuestadas. Asimismo, 27.52% de la población total de funcionarias reportó que tienen otros dependientes económicos que no son infancias y

¹⁸⁵ Incluí el apartado de contacto futuro para, en caso de ser necesario, poder dar seguimiento a las respuestas de las funcionarias.

¹⁸⁶ Debido a que mi estudio se centra en conocer las estrategias de conciliación y patrones de uso de estancias infantiles de las mujeres, las respuestas de estos dos hombres fueron excluidas del análisis.

24.77% respondió que en su hogar hay otras personas (personas adultas mayores y personas con discapacidad) que requieren de cuidado y no son infantes.

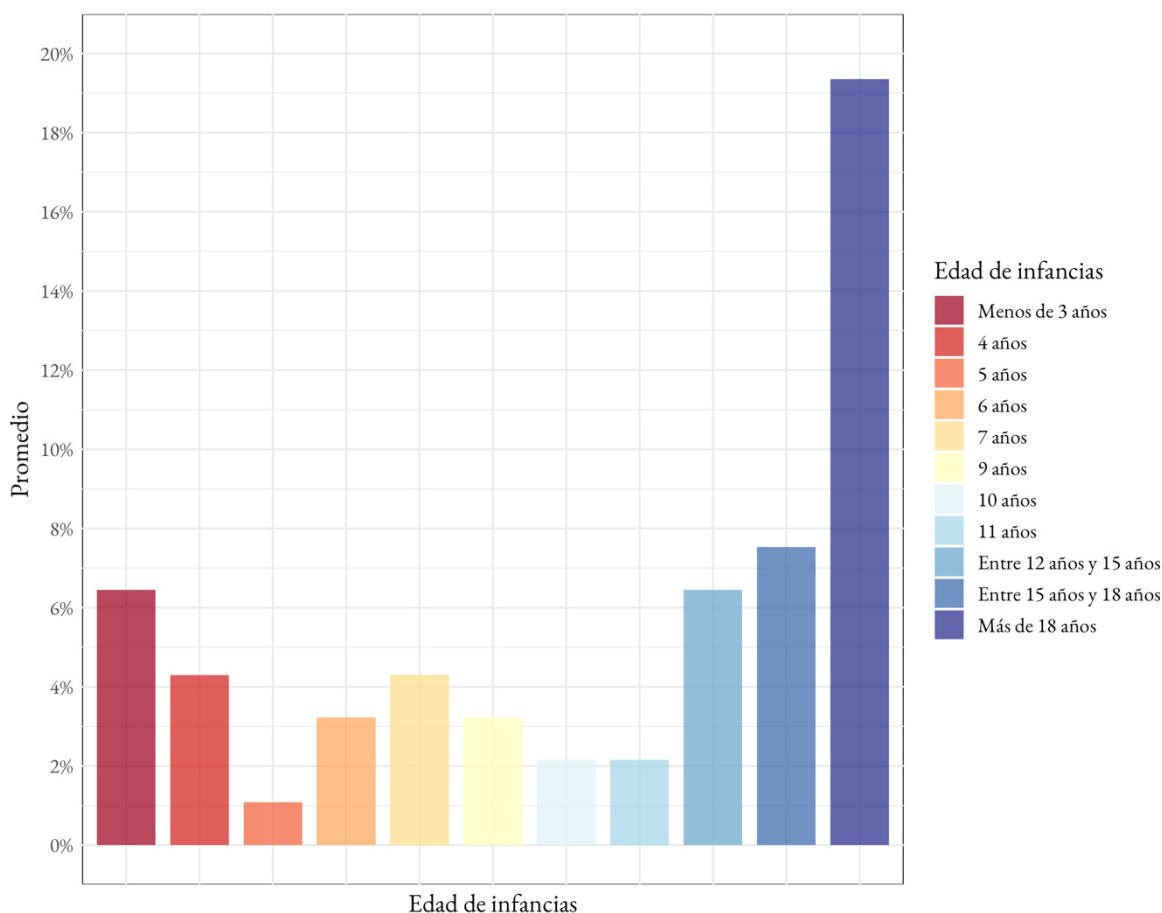
Gráfica 16. Distribución de las funcionarias encuestadas de acuerdo por nivel de escolaridad.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=109 funcionarias.

Gráfica 17. Distribución de edad de las infancias de las funcionarias encuestadas.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=91 hijos o hijas.

En lo que respecta a las características laborales de las servidoras públicas, la mayor parte de las respuestas fueron de funcionarias que laboran en la Secretaría de Gobernación (SEGOB) con 25.69% del total. Mientras, la menor parte de respuestas provinieron de trabajadoras de la SEMAR con 0.92%. El **cuadro 3** muestra a detalle la distribución de respuestas por dependencia. En lo que respecta a los puestos, la mayor parte de las respuestas fueron de mujeres que ocupaban el cargo de “Jefatura de departamento”, con 38.53%, y el menor número de respuestas fue de “Personal de enlace” y “Jefatura de unidad”, ambos con 1.83% del total de la muestra. La **gráfica 18** da cuenta de la distribución de respuestas por tipo de puesto. En esta misma línea, un mayor número de funcionarias, con 21.50% reportó

tener ingresos de entre \$15,001 y \$20,000 pesos mensuales. El segundo rango de sueldo más reportado por las funcionarias fue de entre \$20,001 y \$25,000 pesos mensuales, con 19.63% del total y 14.95% de las encuestadas dijeron tener ingresos superiores a los \$50,000 pesos mensuales. Únicamente una persona, el equivalente a 0.93% de la muestra, reportó tener ingresos menores a los 8,500 pesos mensuales.¹⁸⁷

Cuadro 3. Distribución de funcionarias por dependencia.

Dependencia	Número de funcionarias	Promedio de funcionarias
SEGOB	28	25.69%
SADER	20	18.35%
ECONOMÍA	18	16.51%
SEMARNAT	11	10.09%
STPS	9	8.26%
CULTURA	8	7.34%
BIENESTAR	7	6.42%
SHCP	7	6.42%
SEMAR	1	0.92%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=109 funcionarias.

Aunado a lo anterior, la mayor parte de las funcionarias encuestadas, 44.04%, tenían entre 2 y 5 años laborando en la APF.¹⁸⁸ Asimismo, 47.71% señaló que lleva entre dos y cinco años en su cargo y 0.92 dijo llevar entre 16 y 20 años en el puesto.¹⁸⁹ Sobre su horario laboral oficial, únicamente 2 funcionarias, 1.83% de la muestra, respondieron que su horario comprende 8 horas laborales diarias. La mayor parte de burócratas, 44.04% de la muestra, dijo que su horario formal de trabajo abarca 9 horas diarias y ocho funcionarias, el

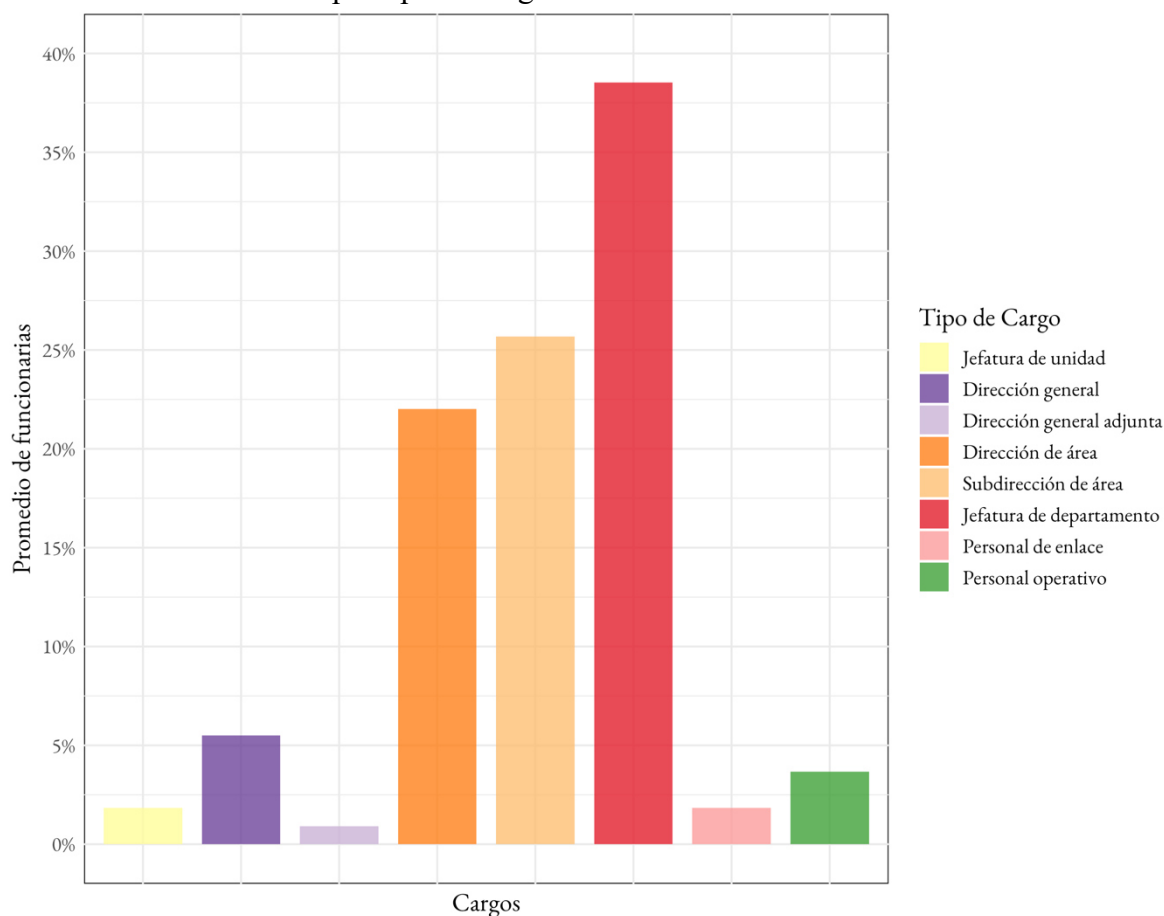
¹⁸⁷ Debido a que la pregunta sobre ingresos era opcional, únicamente 107 funcionarias contestaron la pregunta., por lo que el promedio se calculó con base en estas respuestas. Para consultar a detalle la distribución por ingreso vea la **gráfica 1** en el Anexo.

¹⁸⁸ Para consultar a detalle la distribución de funcionarias según los años que llevan laborando en la APFC vea la **gráfica 2** en el Anexo.

¹⁸⁹ Para consultar a detalle la distribución de funcionarias por la antigüedad en sus puestos vea la **gráfica 3** en el Anexo.

equivalente a 7.34%, dijo no tener horarios oficiales. En promedio, las funcionarias dijeron tener una jornada laboral oficial de 9.4 horas diarias.¹⁹⁰ En lo que respecta a las EBDI, 40% de las funcionarias encuestadas sabían de la existencia este servicio de estancias infantiles. No obstante, únicamente 10% de las encuestadas, el equivalente a 11 burócratas, eran o habían sido usuarias de las EBDI.

Gráfica 18. Distribución por tipo de cargo



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=109 funcionarias.

¹⁹⁰ Cabe señalar que tanto la LFT cuanto otras leyes federales que norman las condiciones de trabajo de las funcionarias públicas establecen que el horario laboral no deberá superar las 8 horas diarias. LFT, (México: Cámara de Diputados, 2022), art. 61 y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional (LFT-SE), (México: Cámara de Diputados, 2021), arts. 22, 23, 24 y 25. Para consultar a detalle la información sobre los horarios laborales de las funcionarias vea la **gráfica 4** en el Anexo.

Características ocupacionales en la Administración Pública Federal Centralizada

En el primer capítulo de este trabajo argumenté que el tipo de puesto, las responsabilidades que conlleva y, en general, las características ocupacionales de los cargos de las funcionarias influyen en las facilidades que tienen para armonizar su vida laboral y familiar. Asimismo, estas características inciden en el uso de EBDI por parte de las burócratas. En este sentido, propuse que mientras mayor sea el puesto de las funcionarias, mayores serán las dificultades para la conciliación trabajo-familia y menos se adaptaran las EBDI a las necesidades de las trabajadoras, por lo que también su uso será menor. De igual manera, mi expectativa es que tanto las percepciones de dificultades para conciliar cuanto las características de la EBDI moldeen las expectativas de crecimiento profesional de las burócratas. Así, en este apartado ahondo, primero, en las características laborales por rango de puesto (alto, medio y bajo) y, posteriormente, me centro en analizar la manera en que influyen en los aspectos antes mencionados. Además, con el objetivo de conocer con mayor profundidad los efectos que las características ocupacionales tienen sobre las expectativas y estrategias de conciliación trabajo-familia de las burócratas, analizo la misma información para las funcionarias que tienen infancias menores o de seis años, mayores a los seis años y que no tienen infancias.¹⁹¹

Diversas investigadoras han argumentado que las burocracias públicas se caracterizan por privilegiar la presencialidad. De esta manera, suele equipararse la eficiencia y productividad de los y las trabajadoras con el tiempo que pasan en los espacios físicos de trabajo.¹⁹² Para el caso mexicano, Frías identifico que la permanencia en el espacio laboral es un factor decisivo para el avance y crecimiento profesional de las funcionarias en las

¹⁹¹ Tomo como base los seis años debido a que es la edad máxima de infantes que atienden las EBDI.

¹⁹² Lewis, "Family Friendly' Employment Policies", 15-17; Mastracci y Arreola, "Gendered organizations", 144-146.

instituciones públicas. Por lo anterior, uno de los elementos que caracteriza la burocracia pública mexicana es que, en la práctica, las funcionarias tienen jornadas laborales que se extienden más allá de lo formalmente establecido.¹⁹³

Según información registrada en la encuesta que realicé, las burócratas pasan, en promedio, 9.84 horas diarias en sus espacios de trabajo, es decir, 49.2 horas semanales. No obstante, 21.10% de las funcionarias dijeron pasar en sus oficinas más de 10 horas diarias. Asimismo 4.6% de las funcionarias encuestadas, el equivalente a cinco personas, dijeron permanecer menos de 8 horas en estos espacios.¹⁹⁴ Cabe señalar que las burócratas que no tienen hijos permanecen en promedio 10.25 horas diarias en sus espacios de trabajo y, en contraste, las burócratas que sí tienen infancias solo 9.44 horas.¹⁹⁵ Ahora bien, al calcular esa misma información por nivel de puesto, las funcionarias que pasan más tiempo en sus espacios de trabajo son las funcionarias de mandos medios, con 10 horas diarias promedio. Mientras, las funcionarias de mandos bajos y altos dedican en promedio 7.3 horas diarias y 9.3 horas respectivamente a las mismas actividades. El **cuadro 4** detalla las horas promedio que las funcionaras pasan en sus oficinas por tipo de puesto.

Cuadro 4. Horas diarias promedio en la oficina por nivel de puesto.

Puesto	Horas promedio en la oficina
Jefatura de unidad	9.5 hrs.
Dirección general	9.3 hrs.
Dirección general adjunta	12 hrs.

¹⁹³ Frías, “Tensiones y conflictos”, 32-34.

¹⁹⁴ Para consultar a detalle la distribución de funcionarias por horas diarias promedio que pasan en la oficina consulte la **gráfica 5** en el Anexo.

¹⁹⁵ Una posible explicación a esta diferencia en las horas laboradas entre burócratas con infancias y sin infancias podría ser el nivel de cargo que ostentan. Es decir, en este caso, podría argumentarse que las burócratas sin infancias tienen, en promedio, puestos más elevados que conllevan más responsabilidades y, por lo tanto, provocan que las funcionarias tengan que pasar más tiempo en sus oficinas. No obstante, al calcular la distribución por puesto entre funcionarias con y sin infancias, las diferencias entre los puestos son mínimas, e incluso una mayor cantidad de funcionarias con infancias tienen puestos más altos en la estructura administrativa. Para consultar a detalle la distribución por puesto consulte el **cuadro 2** en el Anexo.

Dirección de área	11.4 hrs.
Subdirección de área	9.7 hrs.
Jefatura de departamento	9.4 hrs.
Enlace	9.5 hrs.
Operativo	6.25 hrs

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

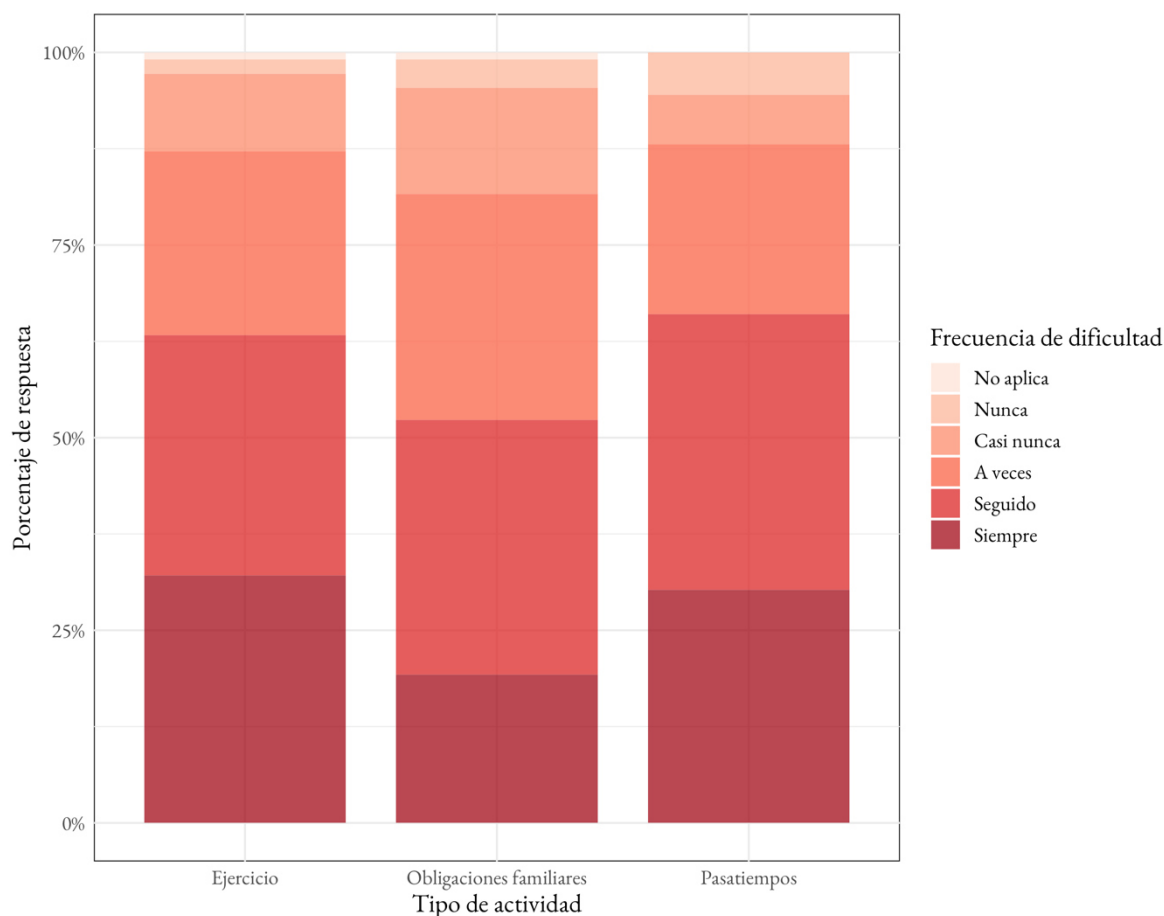
Nota: No se incluyen los puestos de subsecretaria y secretaria de Estado debido a que no se registró información de funcionarias en este nivel de puesto en la encuesta.

Aunado a lo anterior, las burócratas encuestadas dedican en promedio 2.38 horas diarias a realizar labores domésticas. Sin embargo, las funcionarias con infancias de seis años o menores dijeron destinar 3.47 horas diarias a este tipo de labores, mientras que las trabajadoras con infancias de más de seis años y sin infancias dedican 2.64 y 1.85 horas diarias promedio respectivamente a las labores domésticas. De igual manera, las burócratas con infancias de seis años o menores destinan, en promedio, 5.35 horas diarias al cuidado de infantes y las trabajadoras con infantes mayores dedican un promedio de 1.53 horas diarias a estas mismas labores. Asimismo, las funcionarias que dijeron cuidar de otras personas (personas adultas mayores y con discapacidad) dedican en promedio 2.30 horas diarias realizando labores de cuidado de personas adultas mayores y 0.25 horas diarias al cuidado de personas con discapacidad.

De esta manera, al tomar en cuenta las labores remuneradas y no remuneradas, las funcionarias tienen jornadas laborales diarias promedio de alrededor de 12.22 horas. No obstante, las trabajadoras con infancias de seis años o menos enfrentan jornadas laborales mucho más extensas. Al sumar las horas promedio que este segmento de las trabajadoras del estado dedica a labores remuneradas, labores domésticas y de cuidado, las funcionarias tienen una jornada diaria promedio de 18.26 horas. Al considerar, además, que Frías estima que las burócratas de la APF que laboran en la CDMX invierten alrededor de tres horas diarias en

los traslados de sus hogares a sus centros de trabajo y viceversa, es posible pensar que las trabajadoras dedican aún más horas de las registradas en la encuesta a realizar actividades relacionadas con su trabajo remunerado.¹⁹⁶ González argumenta que las extensas jornadas laborales, resultado de las horas que se destinan a labores remuneradas y no remuneradas, pueden llevar a que las burócratas enfrenten “periodos de alto estrés, agotamiento, ansiedad y [pueden exacerbar] conflictos en el hogar”.¹⁹⁷

Gráfica 19. Percepción de dificultad para realizar actividades como consecuencia del horario laboral de las funcionarias.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=109 funcionarias.

¹⁹⁶ Frías, “Tensiones y conflictos entre roles y responsabilidades”, 18-19.

¹⁹⁷ González, “Las mujeres en la Administración Pública Federal en México”, 350.

En esta misma línea, las funcionarias encuestadas dijeron que sus horarios laborales les dificultan, en mayor o menor medida, realizar cierto tipo de actividades. 66.06% de las funcionarias mencionaron que *seguido* o *siempre* se les dificulta dedicar horas del día a algún pasatiempo; 63.3% dijeron que *seguido* o *siempre* tienen dificultades para hacer ejercicio, y 52.3% dijo tener dificultades *seguido* o *siempre* para cumplir con sus responsabilidades familiares. La **gráfica 19** muestra con mayor detalle la percepción de las burócratas sobre estos aspectos. Ahora bien, al analizar estas cuestiones por el rango de puesto, las funcionarias que más reportaron tener problemas para dedicar tiempo a hacer ejercicio, cumplir con las responsabilidades familiares y tener un pasatiempo fueron las burócratas de mandos medios. Alrededor de 60% de este segmento de las trabajadoras dijeron que *seguido* o *siempre* sus horarios les dificultan realizar estas actividades. En contraste, alrededor de 30% de las funcionarias de mandos bajos y altos expresaron tener dificultades *seguido* o *siempre* para llevar a cabo estas actividades.¹⁹⁸

Tensiones para la conciliación trabajo-familia en la APFC

Adicionalmente, las funcionarias señalaron que sus horarios laborales también les dificultan realizar algunas labores relacionadas con el cuidado de sus hijos o hijas. En promedio, 66.07% de las trabajadoras con hijos o hijas dijeron que *seguido* o *siempre* su horario laboral les impide pasar tiempo de recreación con sus infancias. De igual manera, 53.56% de las funcionarias dijeron que *seguido* o *siempre* su horario laboral complica que puedan acompañar a sus hijos o hijas en sus deberes escolares. La **gráfica 20** detalla la percepción de las burócratas sobre estos aspectos. Ahora bien, un mayor porcentaje de burócratas con

¹⁹⁸ Para consultar con mayor detalle la distribución de frecuencia de dificultad de las funcionarias para realizar ciertas actividades por el rango de puesto vea los **cuadros 3, 4 y 5** en el Anexo.

infancias menores o de seis años afirmaron que *seguido* o *siempre* sus horarios les impiden pasar tiempo de recreación y acompañar a sus infancias en sus deberes escolares, con 76.47% y 58.82% respectivamente. En contraste, 59.52% de las burócratas con infancias mayores a los seis años dijeron que *seguido* o *siempre* sus horarios les impiden pasar tiempo de recreación con sus hijos o hijas y 52.38% dijo tener dificultades para acompañar a sus hijos o hijas en sus deberes escolares.¹⁹⁹ En palabras de una funcionaria:

En la mayoría de las áreas persiste la vieja cultura institucional en que no hay compatibilidad con las actividades laborales, familiares y personales. **(Funcionaria de mando medio con infancias menores a los 6 años, 44 años).**²⁰⁰

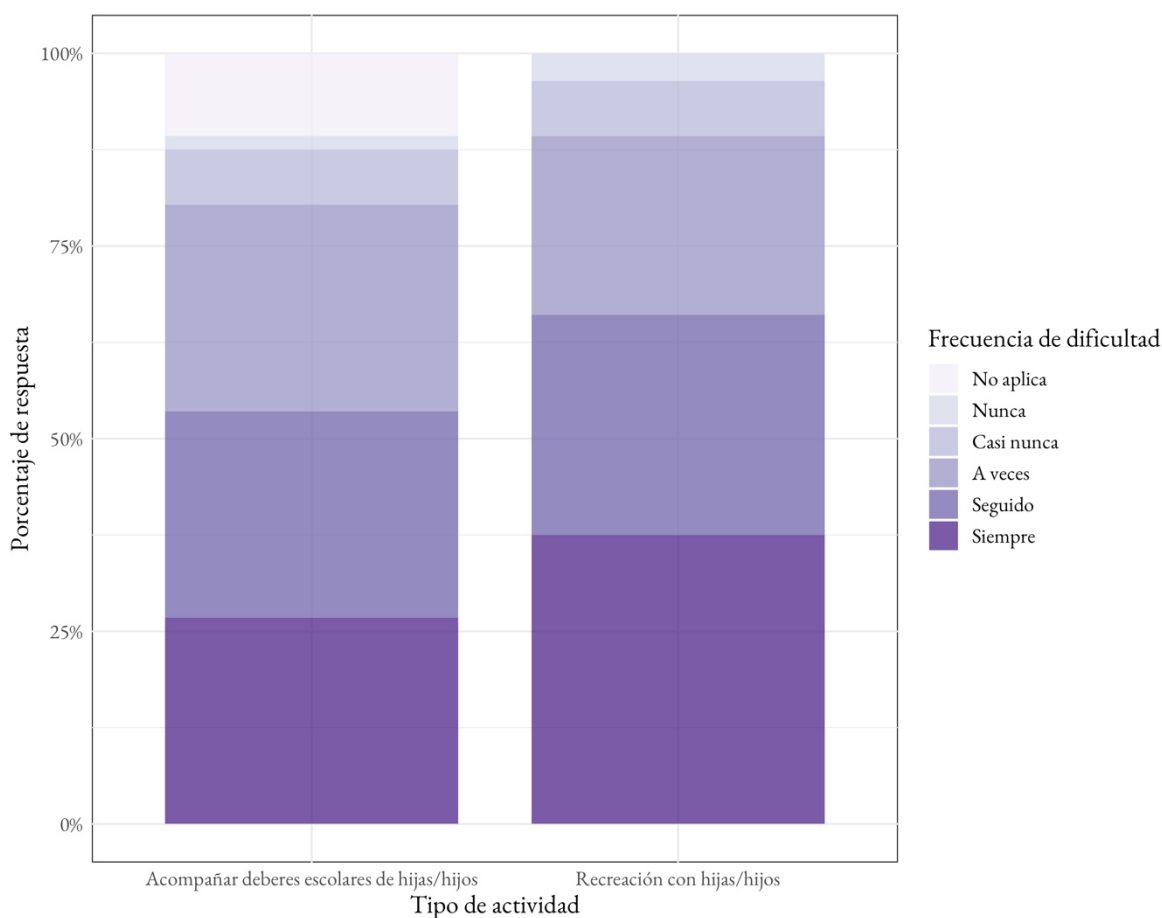
También, en la encuesta, las trabajadoras del Estado evaluaron otros aspectos de su trabajo. 42.20% de las trabajadoras calificaron su horario como *regular* y 34.87% lo evaluaron como *mal o muy mal*. Sobre la flexibilidad para poder salir temprano de la oficina para atender cuestiones familiares, 36.70% evaluó este aspecto como *regular*, 33.96% dijo que está *bien* o *muy bien* y 3.47% dijo que en su trabajo *no está disponible*. Ante la posibilidad de trabajar desde casa algunos días, 26.61% dijo no contar con esta facilidad y 40.09% calificó la prestación en su trabajo como *mal o muy mal*. Con respecto a la carga de trabajo, 34.86% de las funcionarias la calificaron como *bien* o *muy bien*, 30.28% como *regular* y 34.86% como *mal o muy mal*. Sobre la duración de las licencias de maternidad, 37.62% las evaluó como *bien* o *muy bien*, 28.44% como *mal o muy mal* y 8.26% contestó que en sus trabajos no están disponibles. Acerca de la duración de licencias de paternidad, 35.78% de las funcionarias las calificó como *mal o muy mal*, 23.85% como *regulares* y 19.27% afirmó

¹⁹⁹ Para ver con mayor detalle las diferencias en la percepción de las trabajadoras con infancias menores o de seis años y con infancias mayores a los seis años, vea los cuadros 6 y 7 en el Anexo.

²⁰⁰ Testimonio recabado por la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

que esta prestación *no está disponible*. Finalmente, sobre el acceso a servicios de cuidado infantil, 36.70% de las encuestadas dijeron que es un servicio que *no está disponible* en sus trabajos, 22.02% calificaron el acceso como *mal o muy mal*, 21.20% como *regular* y 20.19% como *bien o muy bien*. La **gráfica 21** detalla las evaluaciones de las burócratas.

Gráfica 20. Percepción de dificultad para realizar actividades relacionadas con el cuidado de infancias como consecuencia del horario laboral de las funcionarias.



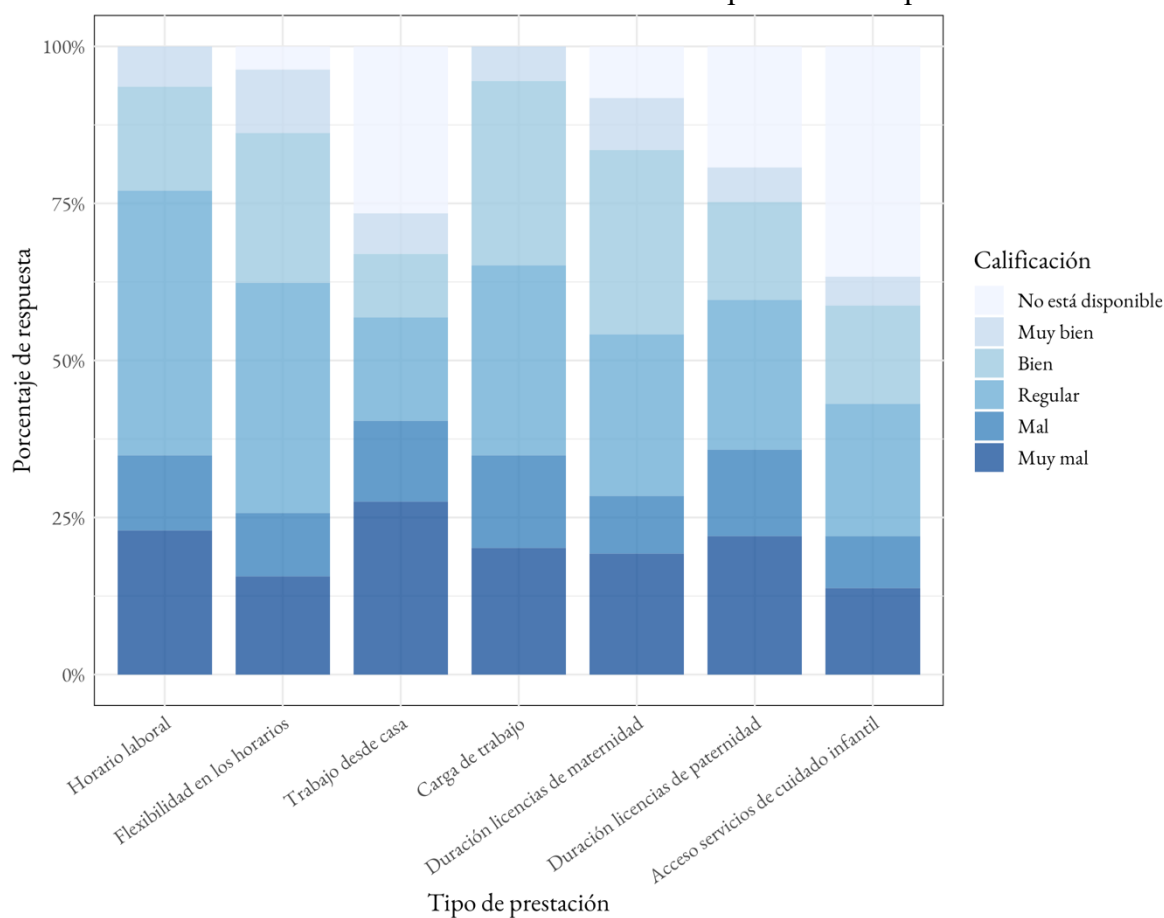
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=56 funcionarias.

Al analizar esta información por rango de puesto, las burócratas de mandos bajos y altos evaluaron mejor, en promedio, ciertos aspectos como su horario laboral y la carga de trabajo en comparación con las funcionarias de mandos medios. 66.66% de las trabajadoras de mandos bajos y 50% de las trabajadoras de mandos altos evaluaron sus horarios como

bien o muy bien, en contraste, la mayor parte de trabajadoras de mandos medios, 45.26%, dijeron que este aspecto era *regular*. Sobre la carga de trabajo, 62.5% de las trabajadoras de rango alto y 50% de las trabajadoras de mando bajo evaluaron este aspecto como *bien o muy bien*, mientras, la mayor parte de funcionarias de rango medio, con 34.73%, calificaron la carga de trabajo como *mal o muy mal*. Sobre la flexibilidad en el horario laboral para atender cuestiones familiares. 83.33% de las trabajadoras de rango bajo la calificó como *bien o muy bien* y 50% de las funcionarias de rango bajo y 37.89% de trabajadoras de rango medio como *regular*.

Gráfica 21. Evaluación de las funcionarias a diversos aspectos de sus puestos.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=109 funcionarias.

Más allá de las evaluaciones, vale la pena destacar que funcionarias de los tres rangos de puesto contestaron que las licencias de maternidad y paternidad, así como el acceso a servicios de cuidado infantil no estaban disponibles para sus puestos. 16.67%, 7.37% y 12.5% de las burócratas de rango bajo, medio y alto respectivamente dijeron no tener acceso a licencias de maternidad. 16.67% de las burócratas de mandos bajos y 17.89% de las trabajadoras de mandos medios dijeron que en sus puestos no existe la posibilidad de tomar licencias de paternidad. Mientras, 37.5% de las burócratas de mandos altos afirmaron lo mismo para sus puestos. Sobre estas licencias, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LTF-SE), legislación que norma las condiciones de trabajo de las personas servidoras públicas del gobierno federal, únicamente reconoce como prestación obligatoria que las mujeres embarazadas cuenten con “un mes de descanso [con goce de sueldo] antes de la fecha [...] del parto, y de otros dos después del mismo”.²⁰¹ Es decir, el hecho de que haya burócratas que no cuentan con esta prestación implica una violación explícita a sus derechos laborales.

Asimismo, el porcentaje de funcionarias que dijeron no tener acceso a servicios de cuidado infantil incrementa conforme aumenta el rango. Es decir, una menor proporción de las funcionarias de mandos bajos, únicamente 33.33%, dijo no contar con esta prestación. En contraste 34.74% y 62.5% de las funcionarias de mandos medios y altos respectivamente dijeron no tener acceso a servicios de cuidado infantil.²⁰² Lo anterior no significa, sin

²⁰¹ La LTF-SE contempla, además, que las madres tengan descansos diarios extraordinarios para que las madres lleven a cabo las actividades relacionadas con la lactancia. No obstante, no considera la posibilidad de bridar algún tipo de licencia o descanso para las mujeres que adoptan infancias. De igual manera, tampoco establece ningún tipo de licencia para los padres. El acceso a permisos y licencias parentales solo está contemplado en LFT, en donde únicamente se establece que, en caso de adopción o del nacimiento de infantes, los hombres tendrán un descanso de cinco días laborales con goce de sueldo. LTF-SE, (México: Cámara de Diputados, 2021), art. 28 y LFT, (México: Cámara de Diputados, 2022), art. 132, fracción XXVII BIS.

²⁰² Para consultar conocer a detalle la evaluación de las burócratas a las diferentes características de sus puestos dependiendo el rango de puesto vea los cuadros 8, 9 y 10 en el Anexo.

embargo, que las trabajadoras no tengan acceso a estas prestaciones. Una posible explicación a lo anterior es que las funcionarias desconozcan tanto la oferta de servicios de cuidado infantil de las dependencias en las que laboran cuanto la del gobierno federal.

Ahora bien, al comparar estas evaluaciones entre funcionarias con y sin hijos o hijas, en general, ambos grupos de burócratas coinciden en sus evaluaciones de la mayor parte de aspectos. A pesar de lo anterior, un mayor porcentaje de funcionarias sin hijos o hijas, 36.52%, calificó como *mal o muy mal* la carga de trabajo. Mientras, un mayor porcentaje de trabajadoras con hijos o hijas, con 35.14%, lo evaluó como *bien o muy bien*. De igual manera, sobre la flexibilidad en los horarios laborales para atender cuestiones familiares, un mayor porcentaje de funcionarias con hijas o hijos, 43.39%, los catalogó como *bien o muy bien*, mientras que la mayoría de las funcionarias con hijos o hijas, 46.42% del total, dijeron que era *regular*. Asimismo, un mayor porcentaje de servidoras públicas sin hijos o hijas, con 28.30%, dijo no tener la posibilidad de trabajar desde casa en comparación las funcionarias con hijos o hijas, con 25%.²⁰³

Desigualdades de género, cuidados y expectativas respecto a las trayectorias en la APFC

Los resultados de la encuesta sugieren que los desafíos diferenciados que enfrentan las mujeres funcionarias para conciliar el trabajo remunerado y no remunerado moldean sus percepciones y expectativas acerca de sus trayectorias profesionales y su futuro en la APFC. En este sentido, 45.87% de las trabajadoras afirmaron que es *muy o bastante cierto* que en sus cargos se equipara pasar más tiempo en sus oficinas trabajando con tener un mejor desempeño. También, 53.22% de las trabajadoras encuestadas respondieron que es *muy o*

²⁰³ Para consultar conocer a detalle la evaluación de estos aspectos de las burócratas con y sin infancias vea los cuadros 11 y 12 en el Anexo.

bastante cierto que en sus cargos surjan cuestiones a resolver fuera de su jornada laboral o en fines de semana. Incluso, un par de funcionarias denunciaron que sus jefes y jefas inmediatas las han obligado a trabajar fuera de sus horarios laborales y en otros espacios diferentes a sus oficinas para cumplir con las cargas de trabajo. En palabras de una funcionaria:

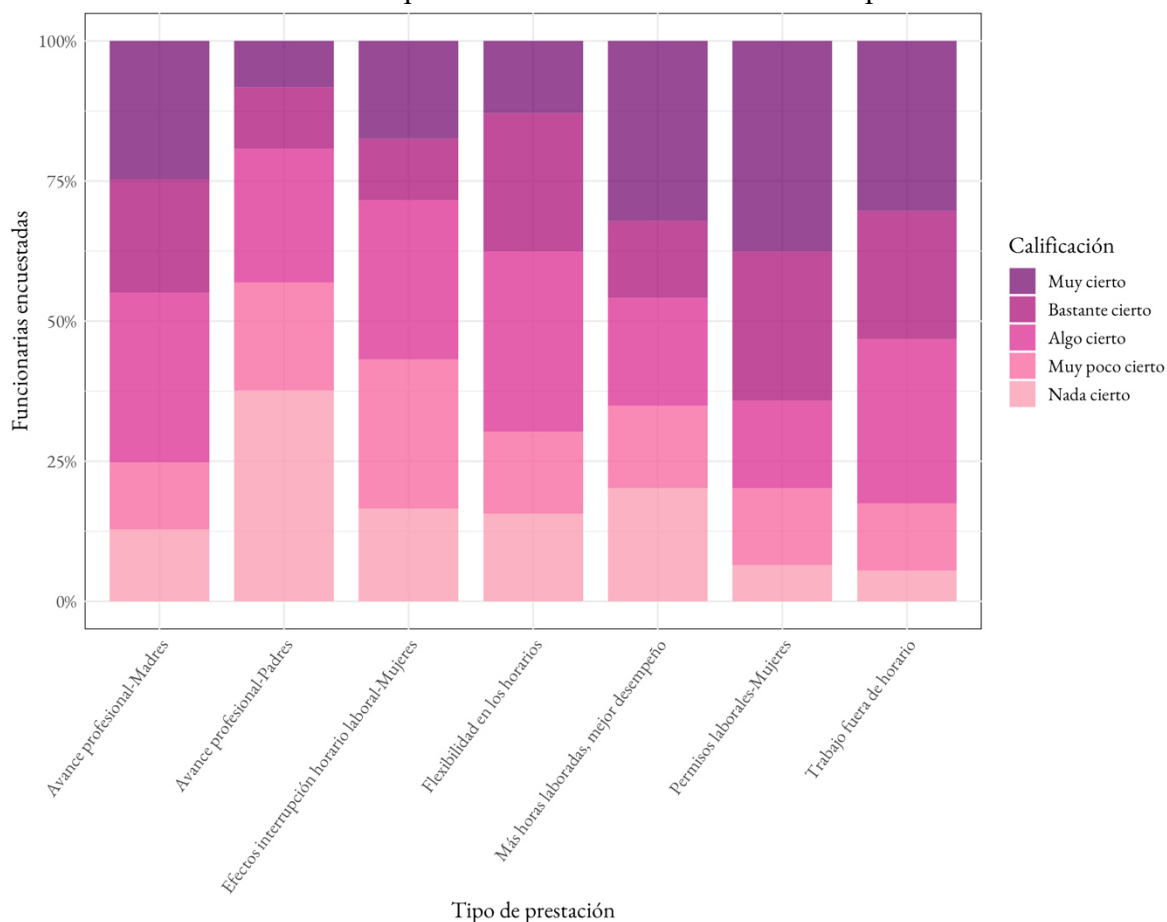
Está mal visto pedir permiso y sobre todo cuando mi jefa no tiene hijos. Ella cree que por el hecho de ser la jefa puede cambiar el horario laboral a su gusto. He trabajado fines de semana enteros en su departamento... y he tenido que dejar a mi hijo. Si no accedo, lo más seguro es que me quede sin trabajo. **(Funcionaria de mando medio con infancias mayores a los seis años, 47 años).**²⁰⁴

El 37.61% de las encuestadas comentó que en sus trabajos tienen flexibilidad en sus horarios para atender emergencias familiares.

El 56.88% de las burócratas consideró *muy poco o nada cierto* que, en puestos como los suyos, los hombres que son padres o que tienen infancias a su cargo tengan más problemas para avanzar profesionalmente que sus pares sin infancias. Sólo 19.27% dijo que es *muy o bastante cierto* que ser padre dificulte el crecimiento profesional. En contraste, 44.95% de las servidoras públicas encuestadas afirmaron que es *muy o bastante cierto* que en puestos como el suyo sea más difícil para las madres crecer profesionalmente. En este sentido, 28.44% respondió que es *muy cierto o bastante cierto* que las mujeres que interrumpen su horario laboral para atender emergencias familiares vean afectado su avance profesional. También, 64.22% opinó que es *muy cierto o bastante cierto*, en puestos como el suyo, las mujeres pidan permisos para atender cuestiones familiares en comparación con sus pares hombres. La **gráfica 22** muestra en mayor detalle las calificaciones de las funcionarias

²⁰⁴ Testimonio recabado por la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Gráfica 22. Calificaciones a aspectos laborales de las funcionarias públicas.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=109

Asimismo, la mayor parte de las trabajadoras de mandos bajos, medios y altos estuvieron de acuerdo en que es *muy cierto* o *bastante cierto* que tengan que atender cuestiones laborales fuera de su horario establecido, con 50% de trabajadoras de mando bajo, 53.69%, de mando medio y 50% de mando alto. De igual manera, 66.66%, 55.79% y 62.5% de las funcionarias de mandos bajos, medios y altos respectivamente coincidieron en que es *muy poco* o *nada cierto* que ser padre dificulte el crecimiento profesional. Por su parte, 66.67%, 65.27% y 50% de las burócratas de mandos bajo, medio y alto respectivamente concordaron en que es *muy* o *bastante cierto* que las mujeres piden más permisos por

cuestiones familiares en comparación con los hombres. A pesar de lo anterior, las burócratas disintieron en otros aspectos.

Un mayor porcentaje de funcionarias de mando medio, 47.37%, dijo que era *muy o bastante cierto* que en puestos como el suyo las madres o mujeres con infancias a su cargo enfrenten dificultades para crecer profesionalmente. En tanto, la mayor parte de trabajadoras de mandos bajos y altos, 33.33% y 37.5% respectivamente, dijeron que es *muy poco o nada cierto* que, en sus puestos, las madres tengan más dificultades para avanzar en su carrera profesional. Finalmente, una mayor cantidad de burócratas de rango medio, con 43.79% del total, y de burócratas de rango altos, con 50% del total, dijeron que es *muy poco o nada cierto* que, en puestos como el de ellas, las trabajadoras sufran efectos negativos en su avance profesional por interrumpir sus horarios para atender cuestiones familiares. Sobre este punto, 50% de las encuestadas de rango bajo afirmaron es *algo cierto* que el desarrollo profesional de las mujeres se vea afectado si interrumpen su trabajo por cuestiones familiares.²⁰⁵

Es decir, si bien, en promedio, una mayor proporción de burócratas de los tres niveles de puesto coinciden en que enfrentan jornadas laborales extendidas, parece ser que las trabajadoras de mando medio, y específicamente las madres trabajadoras, enfrentan mayores dificultades. Según las respuestas de las encuestadas, una porción más grande de funcionarias de rango medio percibe más problemas para que las madres concilien sus responsabilidades familiares con su vida laboral en comparación con trabajadoras de otros puestos. Esto se refleja en que 47.37% de las funcionarias de este grupo afirmó que ser madre dificulta el crecimiento profesional.

²⁰⁵ Para consultar a detalle la percepción de las burócratas por rango de puesto vea los **cuadros 13, 14 y 15** en el Anexo.

En general, la mayor parte de las funcionarias con y sin hijos o hijas coincidieron en su percepción sobre buena parte de las características de sus puestos. Sin embargo, hubo dos aspectos en los que las opiniones promedio fueron diametralmente diferentes. Primero, sobre la cuestión de contar con flexibilidad en sus horarios para atender emergencias familiares, 45.28% de las trabajadoras sin hijos o hijas dijo que era *muy o bastante cierto* que en sus trabajos contarán con esta facilidad. En contraste, la opinión de 38.72 % de las burócratas con hijos o hijas dijeron que es *muy poco o nada cierto* que tengan flexibilidad en sus trabajos. En segundo lugar, las trabajadoras difirieron sobre las penalizaciones a las madres por interrumpir su horario laboral. 35.71% de las trabajadoras con hijos o hijas dijeron que era *muy o bastante cierto* que enfrentarían efectos negativos y 32.14% lo consideraron *algo cierto* (en conjunto, 67.85% de estas funcionarias). En contraste, solo 20.75% de las encuestadas que no tienen hijos o hijas dijeron que era *muy o bastante cierto* que enfrentarían penalizaciones por interrumpir sus horarios y 24.53% lo consideró *algo cierto* (en conjunto, 45.28% de estas funcionarias).²⁰⁶

De igual manera, entre las funcionarias con hijos o hijas hubo diferencias en la percepción de dificultad de madres y padres para avanzar profesionalmente. 58.85% de las trabajadoras con infancias menores o de seis años dijeron que era *muy o bastante cierto* que las madres tengan más dificultades para crecer laboralmente. Mientras, únicamente 45.9% de las trabajadoras con infancias mayores a los seis años opinó lo mismo. Asimismo, una mayor proporción de burócratas con infancias menores o de seis años, 64.7% del total de este grupo, opinó que es *muy poco o nada cierto* que ser padre dificulte el crecimiento profesional en puestos como el suyo. En contraste, 50% de las servidoras públicas con infancias mayores

²⁰⁶ Para consultar con mayor detalle las respuestas de las funcionarias con y sin hijos o hijas vea los **cuadros 16 y 17** en el Anexo.

a los seis años opinó lo mismo. De manera similar, la mayor parte de las burócratas con infancias mayores a seis años, 38.1% del total, consideró que es *muy poco o nada cierto* que, en puestos como el suyo, cuenten con flexibilidad para atender emergencias laborales en su horario laboral. Mientras que, en el caso de las funcionarias con infancias menores o de seis años, 35.29% opinó, respectivamente, que es *muy o bastante cierto y algo cierto* que tengan flexibilidad en sus puestos laborales en este tipo de situaciones.²⁰⁷ Es decir, en general, las trabajadoras con infancias menores o de seis años perciben mayores dificultades para crecer profesionalmente y mayores niveles de flexibilidad. En contraste, las burócratas con infancias mayores a los seis años consideran que tienen, en promedio, menos flexibilidad para atender emergencias familiares, pero perciben menos obstáculos para avanzar en la estructura administrativa.

Ahora bien, al preguntar directamente si las trabajadoras consideran que las madres que interrumpen su horario laboral por emergencias familiares ven afectado su desarrollo profesional, 68.81% de las encuestadas dijo que sí. Al respecto, las trabajadoras reportaron que las consecuencias más comunes son: aumento de las cargas de trabajo, falta de consideración para ascensos laborales, percepción de poco profesionalismo y, en última instancia, el despido. De igual manera, las encuestadas dijeron que las madres de familia experimentan otro tipo de consecuencias a nivel personal, como mayor cansancio físico y mental y efectos adversos en su salud. En palabras de las trabajadoras:

Les aumentan las cargas de trabajo y se les impide subir de puesto. (Funcionaria de mando medio con infancias mayores a los seis años, 49 años).

²⁰⁷ Para consultar con mayor detalle las respuestas de las funcionarias con infancias menores o de seis años y con infancias mayores a los seis años vea los **cuadros 18 y 19** en el Anexo.

La percepción de algunos compañeros y en ocasiones de los jefes es que no se toman el trabajo con seriedad. **(Funcionaria de mando medio sin hijos o hijas, 38 años).**

Reduce las posibilidades de ascenso, afecta la percepción de desempeño, tener que postergar actividades de desarrollo de los hijos o tener que delegarlas, no hacer compatible el cuidado con el trabajo y tener que decidir por uno u otro. **(Funcionaria de mando medio con infancias menores o de seis años, 39 años).²⁰⁸**

Asimismo, diversas burócratas aseguraron que, en algunos casos, los jefes inmediatos superiores de las trabajadoras consideran que “le hacen un favor” a las madres trabajadoras al no promoverlas a puestos más elevados en la estructura administrativa, ya que así pueden dedicar más tiempo a sus hijos o hijas. También, otro grupo de funcionarias dijo que algunas madres trabajadoras buscan opciones laborales más flexibles con las que puedan conciliar mejor sus responsabilidades laborales y familiares sin sufrir penalizaciones. En palabras de las encuestadas:

Se cree que por ser madre tu actividad prioritaria es el cuidado de los hijos y eso impide a las mujeres acceder a mejores cargos dado que no se considera que una mujer madre trabajadora "tenga la capacidad suficiente" para atender a sus hijos ("porque esa es responsabilidad única de la mujer") y seguir con su desempeño profesional. En ocasiones, esto lo señalan "como un favor al liberarte de cargas [para las] que no tienes capacidad" porque el cuidado de los hijos es lo único que debes hacer. **(Funcionaria de mando medio con infancias menores o de seis años, 35 años).**

[Las madres trabajadoras] suelen dejar puestos iguales o superiores al mío para buscar horarios laborales menos demandantes. **(Funcionaria de mando medio sin hijos o hijas, 29 años).**

Falta sensibilidad, en consecuencia se pierde confianza, se afecta el trabajo y el desarrollo laboral, se emiten juicios, comentarios y se toman medidas en consecuencia. Muchas veces no es tanto el horario, estructuralmente la dinámica es compleja. Las distancias, los costos, los tiempos, las labores, las redes de apoyo, la

²⁰⁸ Testimonios recabados a través de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

flexibilidad de horarios hacen muy difícil la dinámica. **(Funcionaria de mando medio con infancias menores o de seis años, 38 años).**²⁰⁹

En contraste con lo anterior, únicamente 30.28% de las encuestadas consideró que los hombres que interrumpen su horario laboral por cuestiones familiares pueden ver afectado su desempeño profesional. Las trabajadoras encuestadas coincidieron en que no es común que los padres de familia se ausenten del trabajo o interrumpan su horario laboral por cuestiones familiares. La percepción de las servidoras públicas encuestadas es que, cuando se ausentan, sufren menos consecuencias negativas debido a que se considera que los trabajadores están ejerciendo una “paternidad responsable”. En palabras de una trabajadora

“Culturalmente no les afecta porque se considera que son padres responsables.”
(Funcionaria de mando medio sin hijas, 39 años).²¹⁰

No obstante lo anterior, algunas trabajadoras afirmaron que cuando los padres interrumpen su horario constantemente sí enfrentan penalizaciones. Al igual que con las madres trabajadoras, las burócratas dijeron que las principales consecuencias que sufren los padres son: dificultades para ascender en la jerarquía, malas evaluaciones sobre su desempeño, así como suspensiones laborales, descuentos en su paga y, en menor medida, “les llegan a pedir la renuncia”.²¹¹ En palabras de las burócratas:

[...] los padres de familia solo enfrentan dificultades cuando son padres activos, presentes y asumen compromisos al igual que la madre. Sin embargo, el sistema no lo prevé así. Además de que culturalmente se percibe y reacciona diferente.
(Funcionaria de mando medio con infancias menores o de seis años, 38 años).

²⁰⁹ Testimonios recabados a través de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

²¹⁰ Testimonio recabado a través de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

²¹¹ Testimonios recabados a través de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Es menos frecuente que ellos soliciten esos tipos de permisos, aunque se considera que hay "más compromiso" de su parte para reincorporarse a las actividades inmediatamente resuelvan su situación. Tal vez les apliquen algún descuento en su paga o alguna suspensión temporal, pero el riesgo de perder el trabajo es menor. La única excepción podría ser que las interrupciones sean constantes y eso genere incomodidad en su jefe inmediato. **(Funcionaria de mando medio sin hijos o hijas, 29 años).**

[...] les dicen que no son vacaciones y que si el presidente no descansa, él como hombre tampoco. **(Funcionaria de mando medio sin hijos o hijas, 40 años).**²¹²

Uso y valoración del servicio en las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil

De las trabajadoras encuestadas, únicamente 10%, el equivalente a 11 funcionarias, dijo que era o había sido usuaria de las EBDI. Entre las usuarias, 9, el equivalente a 81.81%, dijo utilizar el servicio porque *es accesible económicamente*, 8, 72.72%, porque *el servicio es bueno* y 7, 63.63%, porque *está cerca de su centro de trabajo u hogar*.²¹³ Sobre los rangos de puestos de las usuarias, únicamente 18.18% de las funcionarias que utilizan o han utilizado el servicio de EBDI pertenecen al rango más bajo, mientras que el 81.82% restante de funcionarias tienen cargos de rango medio. El **cuadro 5** detalla la distribución de funcionarias usuarias de EBDI por puesto.

Cuadro 5. Distribución por tipo de puesto de las funcionarias usuarias de EBDI.

Nivel de puesto	Número de usuarias	Porcentaje de usuarias
Dirección de área	1	9.09%
Subdirección de área	3	27.27%
Jefatura de departamento	5	45.45%
Personal operativo	2	18.18%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=11.

²¹² Testimonios recabados a través de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

²¹³ Para consultar con mayor detalle los motivos de uso de las funcionarias encuestadas vea la **cuadro 20** en el Anexo.

Todas las usuarias de las estancias del ISSSTE dijeron que llevan personalmente a las infancias a su cargo a las EBDI, no obstante, sólo 4 de funcionarias, 36.36% del total, las recogen de las estancias a la hora de la salida. El resto de funcionarias dijo que algún otro familiar recoge a las infancias de las estancias. En este sentido, 7 de las encuestadas, 63.63%, evaluó los horarios de las estancias como *muy bien*. 8 burócratas de este grupo, 72.72% del total, dijo, además, que la ubicación de las estancias estaba *muy bien* con respecto a la cercanía de sus centros de trabajo o de sus hogares. Con respecto a la calidad de los servicios de cuidado a infancias, 10 servidoras públicas, 90%, la calificó como *muy bien*. Finalmente, sobre la compatibilidad entre las características de las EBDI y los horarios y dinámicas laborales de las trabajadoras, 4 trabajadoras, 36.36%, afirmaron que está *muy bien*. El **cuadro 6** y la **gráfica 23** muestran en mayor detalle las evaluaciones de las usuarias a estos aspectos.

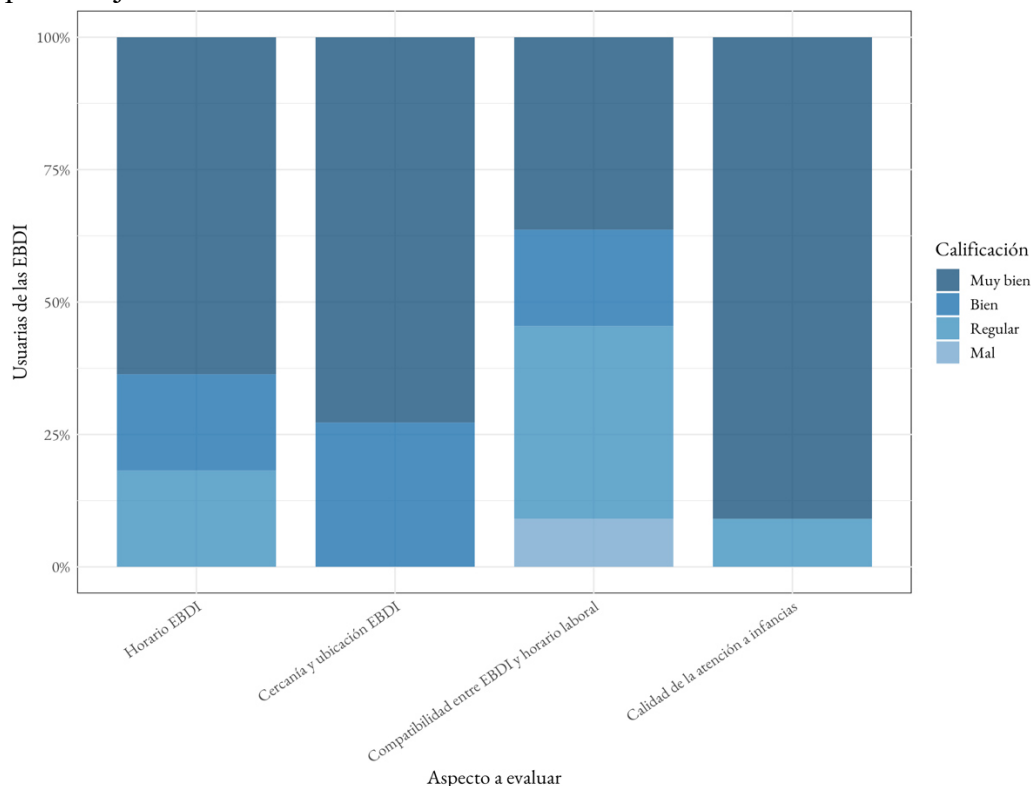
Cuadro 6. Evaluación de los aspectos laborales de los puestos de las funcionarias.

Aspectos a evaluar	Muy bien	Bien	Regular	Mal
Horario de las EBDI	7	2	2	0
Cercanía de las EBDI	8	3	0	0
Compatibilidad entre el horario de las EBDI y el horario laboral	4	2	4	1
Calidad de la atención a infancias	10	0	1	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=11.

Gráfica 23. Evaluación de los aspectos laborales de los puestos de las funcionarias en porcentaje.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=11.

En línea con lo anterior, 8 usuarias, 72.72%, dijo que su opinión general de las EBDI es *muy buena*, 2 de ellas, 18.18%, las calificaron como *buena* y 1 usuaria, 9.09%, dijo que era *mala*. La mayor parte de las usuarias destacó la calidad de los servicios que brindan las EBDI y aseguraron que esta iniciativa les permite conciliar mejor sus actividades laborales con sus responsabilidades familiares. En palabras de una usuaria:

[Las EBDI] tienen un gran equipo de trabajo, multidisciplinario muy profesional. Sin su apoyo yo no podría trabajar. Yo considero que es una ayuda feminista para que las mujeres podamos tener nuestras propias carreras. **(Funcionaria de mando medio con infancias menores o de seis años, 38 años).**²¹⁴

²¹⁴ Testimonio recabado a través de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Sin embargo, dos usuarias comentaron que el servicio es “demasiado burocrático”, lo que dificulta no sólo el acceso inicial al servicio, sino también la permanencia. De igual manera, otra de las encuestadas señaló que ciertas características del funcionamiento de las EBDI, como las *incidencias* y sus posibles sanciones, entorpecen la provisión de cuidado y, en vez de facilitar la conciliación, dificultan que las madres puedan cumplir con sus responsabilidades como trabajadoras y cuidar de sus infancias. En palabras de una usuaria:

Hay empleados groseros [...] Los médicos de la estancia no pueden diagnosticar ni tratar un gripita, tienes que llevarlos al servicio médico de tu clínica a que les den tratamiento y luego a que les den una constancia de salud (con todo el tiempo y burocracia que eso implica) por que los médicos de la estancia ni siquiera pueden diagnosticar que el niño está sano [...] Si quieres ir a ver trabajar a los niños debes avisar con anticipación, cuando antes había una política de puertas abiertas y te daba tranquilidad saber que podías llegar y, con las medidas pertinentes, podías ver por la ventana a tu niño trabajando, pero ahora parece que tienen algo que ocultar. **(Funcionaria de mando medio con infancias menores o de seis años, 38 años).**²¹⁵

En lo que respecta a las trabajadoras que conocían las EBDI, pero no había sido usuarias,²¹⁶ 72.72% dijo no tener ninguna opinión de las estancias, 18.18% la calificó como *buena*, 6.06% dijo que era *promedio* y 3.03% la evaluó como *muy mala*. Al igual que sucedió con las usuarias, este grupo de trabajadoras señaló que “los trámites hacen farragoso el proceso”²¹⁷ y que “los cupos son muy reducidos”²¹⁸, lo que, en su conjunto, desincentiva el

²¹⁵ Testimonio recabado a través de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

²¹⁶ Vale la pena señalar que únicamente 31 funcionarias de las 56 que dijeron tener hijos o hijas, el equivalente a 55.36% de este grupo de trabajadoras, respondió que conocía los servicios de EBDI. Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

²¹⁷ Funcionaria de mando medio con infancias menores o de seis años, 38 años. Testimonio recabado a través de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

²¹⁸ Funcionaria de mando medio con hijos o hijas mayores a los seis años, 65 años. Testimonio recabado a través de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

uso de este servicio. Adicionalmente, una burócrata señaló que se sentiría más segura con el uso de las estancias si fueran “[...] accesibles a los horarios laborales y contaran con personal debidamente capacitado para no maltratar a los niños”.²¹⁹

Entre las burócratas que tienen hijos o hijas y que no han usado las EBDI, las principales causas de la falta de aprovechamiento de esta prestación están relacionadas con el uso de otros servicios, formales e informales de cuidado infantil, y con la incompatibilidad con los horarios laborales de las trabajadoras y de las EBDI. 37.77% dijo que no recurre a las estancias del ISSSTE debido a que *alguien de su familia le ayuda con las labores de cuidado*. 35.55% dijo que se debe a que *prefiere usar un servicio de cuidado infantil privado* y 15.55% dijo que es porque *los horarios no se ajustan a sus horarios laborales*.²²⁰ Adicionalmente, algunas trabajadoras comentaron que no utilizan este servicio debido a otros motivos, como la desconfianza al servicio, la insuficiencia en la capacidad de aforo de las estancias e incluso una funcionaria dijo que, al intentar registrar a su infancia a este servicio, las trabajadoras de las EBDI le dijeron que “desde el nivel de jefatura de departamento y superior no tenemos derecho a utilizar ese servicio por el nivel de plaza”.²²¹ Sobre esto, vale la pena ahondar en dos aspectos.

Primero, como lo señalé en el capítulo anterior, el servicio de EBDI a nivel nacional tiene porcentajes importantes de subutilización. Para 2022, en las estancias ubicadas en la Ciudad de México el porcentaje de subutilización era de 51%, por lo que únicamente se

²¹⁹ Funcionaria de mando medio con hijos o hijas mayores a los seis años, 58 años. Testimonio recabado a través de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

²²⁰ Para consultar con mayor detalle los motivos de no uso de las funcionarias encuestadas vea el **cuadro 21** en el Anexo.

²²¹ Funcionaria de mando medio con hijos o hijas mayores a los seis años, 44 años. Testimonios recabados a través de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

atendían 3,848 infancias de las 7,777 que contempla el programa. Aunado a esto, todas las estancias ubicadas en la capital del país contaban con listas de espera de funcionarias esperando acceder al servicio. En total, al cierre de 2022, la lista de espera de todas las EBDI de la Ciudad de México era de 212 personas. Segundo, el REBDI, que norma el funcionamiento de las EBDI y determina quiénes tienen acceso al servicio, define como potenciales beneficiarias a “las madres trabajadoras [de la administración pública federal]”,²²² por lo que, en teoría, todas las funcionarias, sin importar el cargo que ocupen, pueden acceder a este servicio. Estas dos cuestiones descritas por las burócratas son indicios de que es posible que, a una mayor escala, haya más trabajadoras que quieren acceder al servicio de EBDI pero que por cuestiones de la capacidad operativa de las estancias o por decisiones discrecionales del personal que labora en estos espacios no pueden hacerlo.

Compatibilidad del servicio en las EBDI y la dinámica laboral en la APFC

Ahora bien, la encuesta también recopiló información sobre el horario de atención que las funcionarias, usuarias y no usuarias y con y sin infancias, consideran que deberían tener las EBDI.²²³ 27.57% de las trabajadoras que respondieron dijeron que preferirían que las EBDI brindaran servicios de cuidado por 12 horas diarias. 24.14% del total comentó que, idealmente, los horarios de atención deberían ajustarse a los horarios de cada una de las funcionarias. 13.79% consideró que las estancias del ISSSTE deberían brindar servicio por 11 horas y 10 horas respectivamente. Únicamente dos funcionarias, 6.89% del total, dijeron preferir horarios de servicio de ocho horas o menos. Al mismo tiempo, dos funcionarias, 6.89% del total que respondió la pregunta, comentaron que preferiría horarios de más de 12

²²² REBDI (México: Cámara de Diputados, 2012), art. 2, fracción XIX.

²²³ En el cuestionario esta pregunta fue opcional, por lo que únicamente 29 burócratas respondieron.

horas. La **gráfica 24** muestra con mayor detalle de la distribución de horas de servicio preferidas por las funcionarias. Al respecto de lo anterior, vale la pena señalar que las EBDI no tienen un horario establecido. El reglamento de las EBDI únicamente establece que las horas de entrada de las infancias debe ser entre las siete y ocho de la mañana y que las estancias deben brindar servicio “en un horario de 8 horas diarias de lunes a viernes”.²²⁴ Sin embargo, en la práctica, hay estancias con horarios de atención de menos de ocho horas diarias (p. ej. la EBDI No. 25) y hay otras que ofrecen servicio por más de 12 horas diarias (p. ej. EBDI No. 15).²²⁵

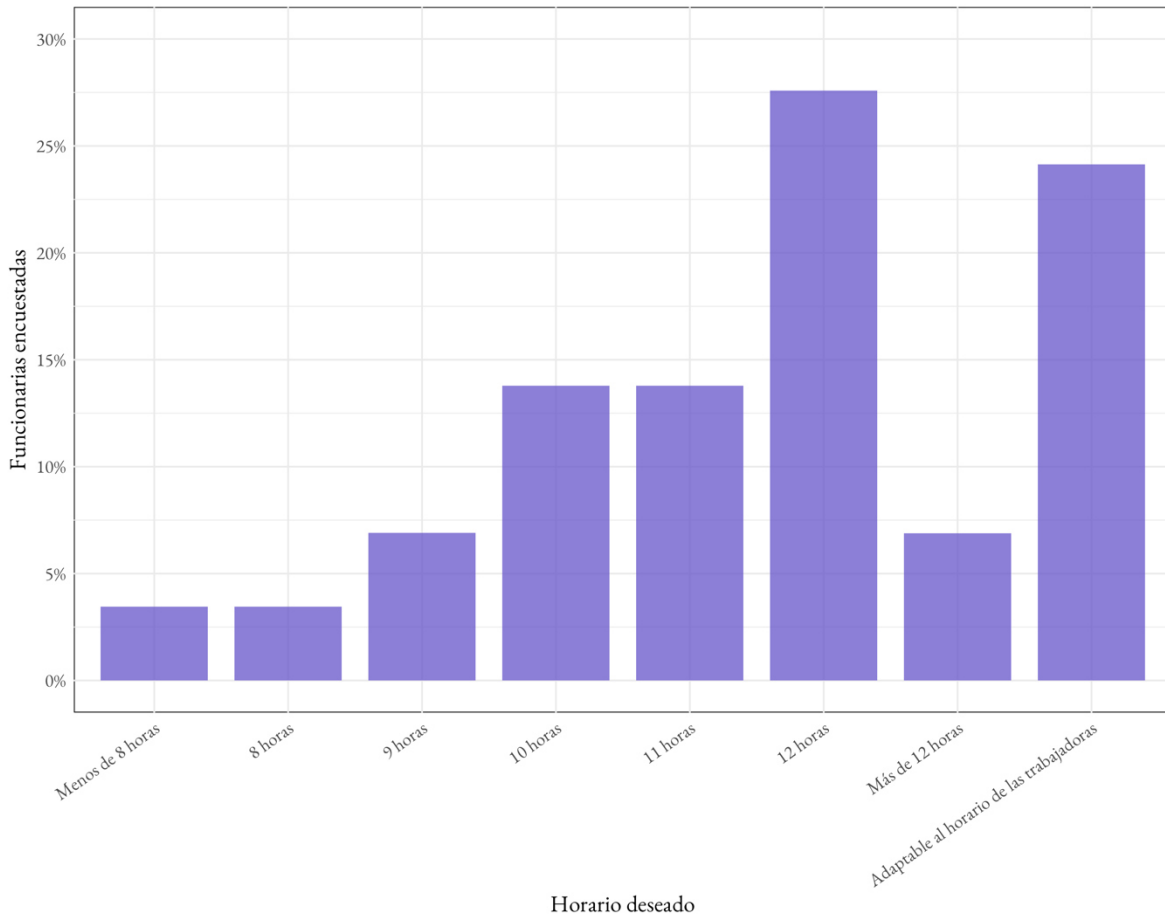
También, sobre este punto, una de las funcionarias encuestadas señaló que, más allá de los horarios de las EBDI, las usuarias enfrentan problemas importantes que son resultado de la interacción entre los horarios laborales de las trabajadoras, los horarios de las estancias y ciertos requisitos burocráticos y penalizaciones contempladas por el ISSSTE. El REBDI establece una serie de condiciones con las que las madres deben cumplir para asegurar su permanencia en el programa. Entre los requisitos, las madres deben atender entrevistas, pláticas u otro tipo de reuniones que el personal de la estancia considere necesarias y en los horarios que determinen las autoridades de las EBDI. Asimismo, las trabajadoras deben entregar y recoger a las infancias en los tiempos establecidos en el reglamento y, en caso de tener retardos, las beneficiarias están obligadas a entregar documentos que justifiquen el retraso. Si las funcionarias incurren en tres incidencias (p.ej. retardos, inasistencias a pláticas, etc.) en un año, las autoridades de las EBDI pueden suspender el servicio temporal o permanentemente.²²⁶

²²⁴ REBDI (México: Cámara de Diputados, 2012), arts. 23 y 51.

²²⁵ “Directorio de las estancias para el bienestar y desarrollo infantil”, Gobierno de México, <https://bit.ly/3X0p4cw> (3 de febrero 2024).

²²⁶ REBDI (México: Cámara de Diputados, 2012), arts. 36, 37, 38, 40, y 41.

Gráfica 24. Horario de atención en las EBDI deseado por las funcionarias.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=29. Dado que esta pregunta no era obligatoria en el cuestionario y no todas las funcionarias respondieron, el promedio se calculó con base en el total de respuestas que tuvo esta pregunta.

Las complicaciones devienen del hecho de que, como lo señalé anteriormente, buena parte de las funcionarias tienen jornadas laborales que se extienden más allá de lo establecido en sus contratos, y, en los casos más drásticos, superan las 12 horas diarias promedio. Si, además, consideramos que, según Frías, los tiempos de traslado de las burócratas de la APFC en la CDMX pueden ser de hasta tres horas diarias, es sumamente probable que las usuarias enfrenten problemas para cumplir a cabalidad con los horarios de las EBDI, por lo que, seguramente, sufrirán penalizaciones por parte del ISSSTE.

Según los testimonios de las trabajadoras, la burocracia de las EBDI y la rigidez del reglamento impiden que las usuarias tengan acceso a un horario extendido o cuenten con mayor tolerancia con respecto a los retardos permitidos. En última instancia, lo anterior podría derivar en que, como resultado indirecto de los horarios laborales de las trabajadoras y de otras características ocupacionales que influyen en los mismos (*p.ej.* la carga de trabajo, los niveles de flexibilidad, etc.), las usuarias sean suspendidas permanentemente de las EBDI. Además, tomando en consideración que 68.81% de las trabajadoras encuestadas dijo que las madres que interrumpen sus horarios laborales por cuestiones familiares enfrentan penalizaciones a su desarrollo profesional, es posible argumentar que las usuarias que prioricen cumplir con las condiciones estipuladas en el REBDI tendrán que hacerlo a costa de la posibilidad de ascender en la estructura administrativa. Lo anterior puede ser particularmente perjudicial para las funcionarias de rango medio, quienes, en comparación con las servidoras públicas de otros rangos, dijeron tener los horarios más demandantes, contar con menor flexibilidad y quienes, coincidentemente, también son el grupo de funcionarias encuestadas que más dijo utilizar las EBDI. En palabras de las trabajadoras:

Yo en realidad salgo a las 7 p.m. si no hay pendientes urgentes, pero mi hoja de servicio dice que salgo a las 6:00 p.m. Me dan una hora para llegar [a la estancia infantil], que en realidad es poco dado que vivo en la Ciudad de México y el tráfico es muy pesado para llegar a la estancia que está cerca de mi casa [...] En mi trabajo no me quieren dar algún documento de que salgo a las 7 y en la estancia no me quieren ampliar el horario sin documento [...] El horario debería ser hasta que la mamá lo necesite. **(Funcionaria de mando medio con infancias menores o de seis años, 38 años).**

Sólo puedes tener dos "incidencias" al año (retardos, olvido de la credencial, etc.) porque a la tercera te mandan al niño 3 días suspendido. ¡Sólo 2 en un año! pero a las maestras, directora y demás personal sí los ves llegar tarde bastante seguido, vas a

preguntar por ellos y no están. (**Funcionaria de mando medio con infancias menores o de seis años, 38 años**).²²⁷

Cuadro 7. Aspectos valorados al buscar y escoger un servicio de cuidado infantil.

Aspectos	Funcionarias con hijos o hijas	Funcionarias sin hijos o hijas	Total de funcionarias
La cercanía de la estancia	78.57%	52.83%	66.06%
La calidad de la estancia	89.29%	62.26%	76.15%
La reputación de la estancia	57.14%	33.96%	45.87%
El costo de los servicios	51.79%	33.96%	43.12%
El horario de atención	73.21%	56.60%	65.14%
El número de maestras(os)	33.93%	16.98%	25.69%
Otro	8.93%	3.77%	6.42%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: En cada una de las columnas se calculó el porcentaje con base en el total de funcionarias de ese grupo. Dado que esta pregunta permitía que las trabajadoras escogieran más de una respuesta, los porcentajes no suman 100%.

La encuesta también recopiló información sobre las características que las burócratas valoran o valorarían al escoger un servicio de cuidado infantil en general. *La calidad de los servicios* fue el aspecto más valorado por las funcionarias, con 76.17% del total. 66.06% de las trabajadoras dijeron que *la ubicación* sería un factor importante para ellas. El tercer aspecto más valorado fueron *los horarios de atención de los centros de cuidado* con 65.14% del total. Tanto las funcionarias con y sin hijos o hijas cuanto las funcionarias de diferentes rangos de puesto²²⁸ coincidieron en que estas tres cuestiones serían las más valoradas por ellas al buscar un servicio de cuidado infantil. El **cuadro 7** muestra con mayor detalle lo anterior. Adicionalmente, las trabajadoras destacaron que características como el número total de infancias inscritas, las referencias de otros padres y madres de familia, las

²²⁷ Testimonios recabados a través de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

²²⁸ Para consultar con mayor detalle las preferencias de las burócratas por rango de puesto consulte el **cuadro 22** en el Anexo.

certificaciones de los y las maestras, así como las actividades extracurriculares que brinde la estancia serían factores que tomarían en cuenta.

Reflexiones en torno a la mejora de las intervenciones para la conciliación trabajo-familia en la APFC

Finalmente, pregunté a la muestra total de encuestadas qué otras medidas para facilitar la conciliación trabajo-familia de las madres trabajadoras podrían ser adoptadas por las instituciones de la APFC en las que laboraban.²²⁹ Al respecto, 77.98% de las funcionarias dijeron que *la posibilidad de trabajar de manera remota* podría ser benéfica. 66.06% de las trabajadoras comentó que *mayor flexibilidad en los horarios laborales* les ayudaría y 54.13% señaló que una buena medida para facilitar la conciliación sería *contar con centros de cuidado infantil en los centros de trabajo*. Ambos grupos de funcionarias, con y sin hijos, coincidieron en sus respuestas. El **cuadro 8** muestra con mayor detalle las preferencias de las funcionarias sobre medidas de conciliación alternas.

Cuadro 8. Medidas para facilitar de conciliación trabajo-familia de las madres trabajadoras.

Medidas de conciliación	Funcionarias con hijos o hijas	Funcionarias sin hijos o hijas	Total de funcionarias
Contar con centros de cuidado infantil en las instalaciones de trabajo	53.57%	54.72%	54.13%
Mayor flexibilidad en los horarios laborales	76.79%	54.72%	66.06%
Posibilidad de trabajar de manera remota	80.36%	75.47%	77.98%
Otra	4.59%	3.77%	4.59%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: En cada una de las columnas se calculó el porcentaje con base en el total de funcionarias de ese grupo.

²²⁹ En el cuestionario esta pregunta fue opcional, por lo que únicamente 104 trabajadoras respondieron.

Un mayor porcentaje de trabajadoras de rango bajo, 66.67% respectivamente, dijo que, para ellas, sería más benéfico *contar con centros de cuidado infantil en los centros de trabajo* y tener la *posibilidad de trabajar de manera remota* y, en menor medida, 33.33% dijo que tener *mayor flexibilidad en los horarios laborales* les ayudaría a compatibilizar mejor su vida laboral y familiar. Las funcionarias de rango alto destacaron diferentes aspectos. 75% del total de este grupo de trabajadoras dijeron que *mayor flexibilidad en los horarios laborales* favorecería la conciliación trabajo-familia. 62.5% señaló que la *posibilidad de trabajar de manera remota* y únicamente 25% apuntó que *contar con centros de cuidado infantil en los centros de trabajo* podría ser beneficioso. En contraste, las burócratas de rango medio priorizaron la *posibilidad de trabajar de manera remota*, con 80%, seguido de contar con *mayor flexibilidad en los horarios laborales*, con 67.35%, y, por último, 55.79% dijo que *contar con centros de cuidado infantil en los centros de trabajo* facilitaría la armonización de sus responsabilidades familiares y laborales.²³⁰ Aunado a lo anterior, algunas funcionarias coincidieron en que hay otros factores, como modificar el modelo laboral, que también podrían facilitar la conciliación trabajo-familia.

Los comentarios de las burócratas apuntan a que, en el fondo, el esquema de trabajo que permea en la APFC limita las oportunidades de las madres trabajadoras para mejorar la conciliación trabajo-familia. La burocracia pública mexicana funciona con base en horarios laborales fijos que determinan, más allá del cumplimiento de las responsabilidades laborales, el tiempo que las trabajadoras deben permanecer en sus espacios de trabajo. De esta manera, las estrategias de conciliación que las servidoras públicas tienen a su disposición están constreñidas por sus horarios. Es decir, incluso si las burócratas son capaces de cumplir con

²³⁰ Para consultar con mayor detalle las respuestas de las burócratas por rango de puesto consulte el **cuadro 22** en el Anexo.

su carga de trabajo en un tiempo menor al establecido, la rigidez de los horarios laborales les impide terminar su jornada.

Además, si consideramos que 45.87% de las encuestas consideraron que es *muy cierto* o *bastante cierto* que en sus puestos se equipare la permanencia en el espacio laboral con la productividad, es probable que las funcionarias que pasen menos tiempo en sus oficinas sean evaluadas por sus superiores como menos productivas que sus pares. Lo anterior, podría derivar, a su vez, en que el crecimiento profesional de las trabajadoras se vea afectado. Como lo señala una funcionaria de mando medio:

En las condiciones generales de trabajo hay horarios, por lo que incluso si el o la jefa inmediata es flexible hay que solicitar permiso y eso va quedando en la memoria, en la percepción. Es posible salir antes si hay una emergencia. Pero las emergencias son raras, no frecuentes. Por lo tanto, aunque haya flexibilidad, mientras los horarios en las condiciones laborales sean fijos, no habrá facilidad para salir en cuanto uno concluye la carga de trabajo, sino hasta que se cumple el horario. Otra cosa además es que en los horarios de las condiciones generales de trabajo se establecen 8 horas más una de comida. Como mamá yo a menudo como en la oficina, no salgo y casi nunca uso esa hora. Yo preferiría no tener que estar ahí 9 horas para poder atender mejor mis responsabilidades de mamá en casa. Convivo muy poco con mi hijo entre semana. **(Funcionaria de mando medio con infancias menores o de seis años, 38 años).**²³¹

Sobre este punto, Frías, en su investigación, también identifica que, bajo el esquema actual, los horarios de trabajo y las horas reales que los y las burócratas pasan en sus oficinas provocan que los y las funcionarias privilegien las necesidades y responsabilidades de las instituciones de la APF por encima de las suyas. Según la autora, esto deriva en que los y, específicamente, las trabajadoras enfrenten altos niveles de tensión para hacer compatible su

²³¹ Testimonio recabado a través de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

vida laboral, familiar y personal.²³² Ante esta cuestión, las funcionarias encuestadas afirmaron que transitar a un modelo laboral de “horarios reducidos en el que se midan resultados y se tome en cuenta la productividad de las labores”²³³ y no sólo la permanencia en las oficinas permitiría que las trabajadoras, con y sin infancias, pudieran conciliar mejor su vida familiar con sus responsabilidades laborales. González, en su investigación, también apunta a la necesidad de reformar el modelo laboral de la APF mexicana. Según la autora, cambiar a un modelo basado en los resultados permitiría que las burócratas pudieran trabajar bajo esquemas de horario flexible, que, a su vez, les brindaría mayor autonomía en el uso de su tiempo y, por lo tanto, facilitaría la conciliación de las distintas áreas de su vida.²³⁴

Conclusiones

La información recopilada por la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, así como la información pública sobre el ISSSTE, me permite concluir lo siguiente sobre las características ocupacionales de las funcionarias de la APFC y su relación con la conciliación trabajo-familia, el uso de EBDI y las expectativas profesionales de las trabajadoras. Primero, sobre las características ocupacionales, las trabajadoras encuestadas pasan, en promedio, 9.48 horas diarias en sus espacios de trabajo. Sin embargo, las burócratas de rango medio permanecen en promedio 10 horas en sus oficinas. De manera similar, las trabajadoras sin hijos dedican 10.25 horas diarias. Ahora, al sumar las horas que las trabajadoras dedican a realizar labores no remuneradas y de cuidado, las trabajadoras pueden llegar a tener jornadas laborales de entre 12.22 horas y, en los casos más drásticos, 18.26 horas diarias.

²³² Frías, “Tensiones y conflictos entre roles y responsabilidades”, 32-33.

²³³ Funcionaria de mando medio sin hijos o hijas, 33 años. Testimonio recabado a través de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

²³⁴ González, “Las mujeres en la Administración Pública Federal en México”, 352.

En esta misma línea, 53.22% de las encuestadas afirmaron que en sus trabajos suelen tener que atender cuestiones laborales fuera de su horario establecido. Asimismo, 45.87% consideró que en sus puestos de trabajo se equipara pasar más tiempo en las oficinas de las burócratas con tener un mejor desempeño. Derivado de lo anterior, algunas de las encuestadas comentaron que no sólo tienen jornadas laborales que se extienden más allá de lo establecido, sino que también, en ocasiones, sus jefes y jefas inmediatas las obligan a trabajar durante los fines de semana para cumplir con la carga de trabajo.

En relación con lo anterior, la mayoría de las trabajadoras dijeron que sus horarios laborales les dificultan tener un pasatiempo, realizar ejercicio y cumplir con sus responsabilidades familiares. Las burócratas con hijos o hijas dijeron, además, que sus horarios laborales les impiden pasar tiempo de calidad con su familia y acompañar a sus hijos o hijas en sus deberes escolares. En este sentido, las trabajadoras expresaron que en las instituciones y dependencias que integran la APFC aún permea “la vieja cultura institucional” en la que se asume que laborar en el servicio público implica que “no hay compatibilidad [entre] las actividades laborales, familiares y personales”. Específicamente, las servidoras públicas con puestos de rango medio fueron las trabajadoras que evaluaron peor sus cargas de trabajo, que dijeron tener horarios reales más demandantes y que perciben mayores dificultades para que las madres armonicen sus responsabilidades laborales y familiares. De esta manera, la evidencia recabada apunta a que las funcionarias de rango medio son quienes enfrentan más dificultades para conciliar trabajo-familia.

Estas penalizaciones se cristalizan de maneras específicas para las madres trabajadoras. 68.81% de las encuestadas consideró que las madres trabajadoras que interrumpen ocasionalmente su jornada laboral para atender emergencias familiares enfrentan mayores dificultades en su desarrollo profesional en comparación con sus pares,

mientras que únicamente 30.28% de las burócratas opinó lo mismo para los padres trabajadores. Estas penalizaciones se expresan, comúnmente, en incrementos en las cargas de trabajo, falta de consideración para asensos laborales, en una percepción generalizada, entre iguales y superiores, de poco profesionalismo y, en última instancia, en el despido de las trabajadoras. Incluso, algunas de las encuestadas consideraron que en las instituciones en las que laboran aún se asume que la maternidad es, y debe ser, la actividad prioritaria de las mujeres. Como resultado, los y las jefas inmediatas de las burócratas consideran que, al impedir que las madres asciendan en la estructura administrativa, “le hacen un favor” a las trabajadoras, pues las liberan de cargas y responsabilidades para las que no están capacitadas. Además, las encuestadas dijeron que las madres trabajadoras enfrentan mayores niveles de cansancio físico y mental y efectos adversos a su salud que son resultado de intentar compatibilizar sus responsabilidades laborales y familiares.

En contraste, las funcionaras expresaron que los padres no suelen sufrir las mismas consecuencias al interrumpir su horario laboral. Las funcionarias expresaron que, en general, no es usual que soliciten esta clase de permisos, por lo que, cuando interrumpen sus horarios por estas cuestiones, se considera que son padres que ejercen una “paternidad responsable”. No obstante, las burócratas perciben que cuando los hombres “son padres activos, presentes y que asumen compromisos [parentales] iguales que las madres” enfrentan penalizaciones similares a las de las madres trabajadoras. Además, las funcionarias dijeron que, debido a la “prevalencia en los roles de género” en el entorno laboral, “los jefes no son empáticos con esos tipos de problemas y lo toman como una actitud negativa del trabajador”, por lo que es

más probable que se les nieguen este tipo de permisos.²³⁵ Incluso, algunas de las encuestadas señalaron que en la cultura administrativa que permea en la APFC se toma como modelo de trabajador al expresidente de la República. Por lo que, si el expresidente Andrés Manuel López Obrador no tomaba descansos, vacaciones o permisos parentales, se asumía que los servidores públicos tampoco deben hacerlo.

Adicionalmente, funcionarias de los tres rangos laborales destacaron que, en la práctica, no pueden acceder a licencias de maternidad. A pesar de que la LFT y la LTF-SE establecen como obligatorios estos permisos, 8.26% del total de las burócratas dijeron que esta prestación no está disponible en sus puestos de trabajo. Asimismo, estos permisos únicamente contemplan a las funcionarias que tienen hijos o hijas biológicas y, por lo tanto, excluyen a las burócratas que deciden adoptar infantes. De manera similar, 19.27% del total de funcionarias dijo que, en puestos como los suyos, los hombres no cuentan con la posibilidad de tomar licencias de paternidad, mismas que no están contempladas en la LFT-SE.

En su conjunto, estos aspectos y particularmente la percepción compartida de que las madres enfrentan más dificultades para ascender en la estructura administrativa, así como diferentes penalizaciones por interrumpir su horario laboral por atender emergencias familiares, pueden incidir en las expectativas profesionales de las servidoras públicas. Esto, debido a que puede orillar a funcionarias a salir del servicio público, como lo señala una de las encuestadas, “para buscar [trabajos con] horarios laborales menos demandantes”.²³⁶

²³⁵ Funcionaria de mando medio con hijos o hijas mayores a los seis años, 61 años. Testimonio recabado a través de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

²³⁶ Funcionaria de mando medio sin hijos o hijas, 29 años. Testimonio recabado a través de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Asimismo, las trabajadoras que no tienen infancias a su cargo, al observar que sus pares que son madres enfrentan estas problemáticas, pueden retrasar su decisión de ser madres para continuar con su trabajo o salir de la burocracia pública y buscar otras opciones laborales en caso de que decidan ser madres.

Ahora bien, sobre la interacción que hay entre estas características de los puestos de las trabajadoras de la APFC y el uso de EBDI, la evidencia que recabé apunta a la necesidad de considerar dos factores. Primero, las servidoras públicas trabajan en entornos laborales caracterizados por horarios rígidos, jornadas laborales que se extienden más allá de lo formalmente establecido, dificultades para trabajar de manera remota y variaciones en los niveles de flexibilidad que dependen más de la voluntad de sus jefes o jefas inmediatas que de arreglos institucionales. Segundo, las EBDI se caracterizan por la falta de homologación en los horarios de atención, las largas listas de espera, y por la rigidez de los requisitos y condiciones con los que deben cumplir las madres. Este conjunto de elementos provoca que las usuarias de las estancias infantiles enfrenten una dinámica compleja en la que los y las jefas inmediatas de las trabajadoras y el personal de las EBDI tienen una posición clave.

Por un lado, las trabajadoras están sujetas a las condiciones que establece el REBDI y las trabajadoras de las estancias de las que son usuarias. Esto incluye aspectos como la disponibilidad de lugares, los horarios de ingreso y salida de las infancias; las entrevistas, pláticas y otras reuniones obligatorias que considere necesarias el personal de la estancia; las sanciones contempladas por los incidentes y retardos de parte de las trabajadoras, y a las decisiones discrecionales de las funcionarias que pueden hacer más o menos flexible la provisión del servicio. Por otro lado, las burócratas también están sujetas a sus horarios laborales; a la posibilidad de que surjan cuestiones laborales urgentes que las obliguen a extender su jornada laboral; la flexibilidad de sus jefes y jefas inmediatas para que atiendan

cuestiones familiares, y a los potenciales efectos percibidos que pueden afrontar por interrumpir su horario.

Estos resultados apuntan a dos conclusiones sobre este aspecto. Primero, que la decisión de uso de EBDI, así como la posible permanencia en el programa, está influida por los factores anteriormente expuestos. Es decir, es esperable que las trabajadoras valoren más que los horarios u otros aspectos de las EBDI se adapten a las características ocupacionales específicas de sus puestos, por encima de la reputación o la accesibilidad económica del servicio. Sin embargo, al mismo tiempo, aspectos como la capacidad de aforo, constriñen y limitan las opciones de las funcionarias. Segundo, que las estrategias de conciliación de las usuarias de las EBDI son contingentes a los factores antes mencionados. En este sentido, las características específicas de las estancias infantiles que utilicen las funcionarias, su compatibilidad con las características de sus puestos y la frecuencia de emergencias laborales mediará en la permanencia en el servicio de cuidado infantil del ISSSTE e influirá, también, en su decisión de optar por arreglos de cuidado infantil adicionales, formales e informales.

Conclusiones

En esta tesis partí de la idea de que las características ocupacionales de los puestos de las trabajadoras de la APFC mexicana influyen en la conciliación trabajo-familia, en los patrones de uso de las estancias de cuidado infantil del ISSSTE y en las expectativas profesionales de las trabajadoras. Estas hipótesis se sustentan, primero en las ideas de Goldin, quien argumenta que las características ocupacionales, tanto en del mercado laboral cuanto de los puestos específicos, explican en buena medida la brecha laboral de género. La autora señala que en el mercado laboral prevalecen modelos que en la práctica benefician a hombres y mujeres sin infancias y castigan a las personas que buscan arreglos más flexibles. De esta manera, Goldin apunta a que el alcance de las políticas e intervenciones públicas está sujeto a estas características ocupacionales.²³⁷

Para poner a prueba mis hipótesis, recurrí a información pública sobre las estancias del ISSSTE, así como sobre la composición de los cuerpos burocráticos en México. También realicé una encuesta a servidoras públicas de la APFC para conocer con mayor detalle sus dinámicas ocupacionales y sus patrones de uso de las EBDI. En su conjunto, la evidencia que recabé da cuenta de lo siguiente. A pesar de que en los últimos años la participación de mujeres en la burocracia federal ha incrementado considerablemente, la mayor parte de mujeres ocupa los puestos más bajos dentro de la estructura administrativa (operativos y enlace). Esto se traduce en que, en general, las trabajadoras perciban menores ingresos en comparación con sus pares hombres.

²³⁷ Goldin, “A Grand Gender Convergence”, 1091-1095 y 116-1118.

Ahora bien, sobre las características y dinámicas laborales de la APFC, la evidencia recabada por la encuesta da cuenta de que las trabajadoras enfrentan jornadas laborales diarias promedio que exceden las ocho horas establecidas en la ley. Esto se debe, principalmente, a dos cuestiones. Primero, buena parte de las funcionarias percibe que, en sus puestos, se asocia la permanencia en sus espacios de trabajo con un mejor desempeño. Es decir, mientras más tiempo pasen en sus centros de trabajo, se les percibe como mejores trabajadoras. En consecuencia, las trabajadoras que deciden no pasar horas extra en sus espacios de trabajo tienden a sufrir diversas penalizaciones por parte de sus jefes y jefas inmediatas. Segundo, las encuestadas coincidieron en que, habitualmente y como resultado de su carga laboral, deben atender cuestiones laborales fuera de su horario laboral, incluso en fines de semana. Así, en los casos más drásticos, las encuestadas reportaron pasar hasta 12 horas diarias en sus espacios de trabajo.

De igual manera, buena parte de las burócratas encuestadas coincidieron en que ser madre dificulta el ascenso en la APFC. Específicamente, señalaron que las madres que llegan a interrumpir sus horarios laborales enfrentan penalizaciones a su desarrollo profesional. Estas penalizaciones consisten, típicamente, en incrementos en las cargas de trabajo, falta de consideración para ascensos laborales, una percepción generalizada de poco profesionalismo y, en algunos casos, en el despido o la renuncia de parte de las trabajadoras. Así, los testimonios de las funcionarias apuntan a que dentro de las instituciones de la APFC prevalecen y se reproducen ideas tradicionales en torno a los roles de género. En los casos más drásticos, estas ideas se traducen en que los y las jefas inmediatas de las burócratas consideran que las mujeres deben priorizar su maternidad y el cuidado de las infancias por encima de su desarrollo profesional.

En esta misma línea, las encuestadas perciben que la prevalencia de estas ideas tradicionales sobre los roles de género provoca que los padres de familia enfrenten menos dificultades que las madres para ascender en la estructura administrativa. Al mismo tiempo, consideran que las instituciones de la APFC tienden a castigar y desincentivar las paternidades responsables. Es decir, las características ocupacionales de la burocracia federal reproducen expectativas tradicionales respecto a la división de trabajo e incentiva a que trabajadores y trabajadoras operan bajo el mismo esquema tradicional. Para los hombres, estas expectativas diferenciadas se expresan, primero, en que enfrentan más dificultades para interrumpir su horario laboral para atender emergencias familiares y, segundo, en que hay padres que no tienen acceso a licencias parentales.

Ahora bien, mi primera hipótesis planteaba que mientras mayor fuera el cargo de las trabajadoras, mayores serían las dificultades para armonizar sus responsabilidades laborales y familiares. La evidencia que recopilé sólo respalda de manera parcial esta hipótesis. Las burócratas de mandos medios fueron quienes reportaron tener horarios más extensos, menores niveles de flexibilidad y mayores dificultades para que, en puestos como los suyos, las madres puedan crecer profesionalmente. Mientras, las trabajadoras de rango bajo y alto dijeron tener mayor flexibilidad y reportaron horarios menos demandantes que sus pares de rango medio. Ahora bien, dado que la mayor parte de las trabajadoras que respondieron la encuesta tenían puestos de rango medio es posible que el instrumento no haya recopilado suficiente información sobre las dificultades específicas que afrontan las trabajadoras mandos altos y bajos.

Estas características ocupacionales descritas por las servidoras públicas coinciden con los hallazgos de Frías y González sobre la burocracia federal mexicana. Frías, por su parte, identifica que en la APF se suelen privilegiar las necesidades las instituciones por encima de

las de los individuos. De esta manera, los y las trabajadoras renuncian a pasatiempos, tiempos de ocio, oportunidades de profesionalización y tiempo con su familia para cumplir con sus demandas laborales.²³⁸ Por otra parte, González argumenta que uno de los principales retos que enfrentan las burócratas, y particularmente las que ocupan los puestos más altos de la estructura administrativa, es la conciliación trabajo-familia. Según la autora, la falta de conciliación afecta de manera negativa el ascenso de trabajadoras en la estructura administrativa.²³⁹ En su conjunto, lo anterior apuntan a que el modelo laboral que describe Goldin también prevalece en la burocracia pública federal centralizada mexicana. Es decir, se trata de un modelo laboral que, en la práctica, beneficia a hombres, mujeres sin hijos o hijas y personas con arreglos familiares tradicionales.

Sobre las EBDI, la información pública da cuenta de que, desde 2017, la capacidad de aforo del total de estancias ha incrementado considerablemente. Asimismo, el diseño y los objetivos actuales de las estancias privilegian que las infancias reciban atención integral de educación, salud y nutrición. No obstante lo anterior, la evidencia también apunta a que las Estancias para el Bienestar del ISSSTE enfrentan una serie de retos importantes. En primer lugar, hay altos niveles de subutilización del servicio. Al cierre de 2022, las EBDI tenían una capacidad de aforo total de 31,220 infancias, sin embargo, únicamente 19,262 lugares estaban ocupados. Al mismo tiempo, todas las EBDI del país tenían listas de espera. Al respecto, una evaluación de 2017 de la ASF concluyó que el ISSSTE no tiene suficiente personal para atender a las infancias, lo que se traduce en que las estancias no operen a su máxima capacidad. A su vez, esto implica que es plausible que, en la práctica, haya muchas

²³⁸ Frías, “Tensiones y conflictos entre roles y responsabilidades”, 32-33.

²³⁹ González, “Las mujeres en la Administración Pública Federal en México”, 349.350.

más funcionarias que desean acceder al programa pero que por falta de capacidad en las estancias y por las extensas listas de espera opten por otros servicios público o privados.

Aunado a lo anterior, las reglas de operación actuales excluyen, en buena medida, a ciertos funcionarios públicos. Como lo menciono a lo largo de esta tesis, el REBDI establece como beneficiarias a todas las funcionarias de la APFC, sin embargo, en lo que respecta a los hombres, establece una serie de condiciones. Según el reglamento, únicamente los hombres viudos o que cuentan con la custodia completa de las infancias pueden acceder a este servicio de cuidado. Estas limitaciones al servicio pueden impedir que funcionarios con arreglos homoparentales y que tienen necesidades de cuidado infantil accedan a las EBDI. Así, el diseño de las EBDI reproduce la idea de que el cuidado de infantes debe ser llevado a cabo por mujeres, por lo que sólo en los casos en los que no hay una mujer presente permite que los hombres accedan al servicio. Este hallazgo es congruente con la evidencia que presenta López, quien argumenta que, en México las políticas de cuidado infantil son maternalistas, es decir, que reproducen la idea de que el cuidado a infantes debe ser provisto por las mujeres.²⁴⁰

En esta misma línea, mi segunda hipótesis sostenía que mientras mayor fuera el cargo de las burócratas, menor sería su uso de las EBDI. Esto, porque los horarios y características de las estancias se adaptarían menos a sus necesidades. La evidencia que recopile apunta a que la interacción entre las características ocupacionales y el uso de las EBDI es más compleja. Según la información de la encuesta que realice, las burócratas de rango medio son quienes más utilizan estos servicios. Concretamente, las trabajadoras con mayores niveles de uso son las que tienen puestos de jefatura de departamento y, a partir de ahí, los niveles de

²⁴⁰ López, “Políticas de cuidado infantil en América Latina”, 32-35 y 41.

uso disminuyen conforme incrementa el nivel de puesto de las burócratas. Es decir, con estos resultados pareciera que mi hipótesis se sustenta de manera parcial. No obstante, debido a que únicamente 10% del total de la muestra dijo ser usuaria de las EBDI, es probable que a mayor escala los patrones de uso de las funcionarias sean diferentes. Además, debido a que la proporción de funcionarias con puestos de rango bajo (puestos operativos y de enlace) que respondieron la encuesta es baja, es probable que el instrumento no haya recopilado suficiente información sobre los patrones de uso de este grupo de trabajadoras.

Ahora bien, la información disponible apunta a que, en general, las usuarias enfrentan grandes dificultades para acceder y permanecer en el programa de EBDI. Estas dificultades son resultado de la interacción de dos factores: las características específicas de las EBDI y las características ocupacionales de los puestos de la APFC. Por un lado, las usuarias están sujetas a la disponibilidad de las estancias; los horarios de ingreso y salida que determina cada estancia; las sanciones contempladas para los incidentes y retardos de las trabajadoras, y a las decisiones discrecionales de las trabajadoras de las estancias que pueden hacer más o menos flexible la provisión del servicio. Por otro lado, las burócratas deben considerar los horarios laborales fijos; las recurrentes emergencias laborales que extienden las jornadas; los niveles de flexibilidad que, una vez más, dependen de sus jefes y jefas inmediatas, y la posibilidad de afrontar consecuencias en su desarrollo profesional por interrumpir su horario laboral. Estos elementos hacen que la dinámica de las usuarias sea sumamente compleja y provoca que sus jefes y jefas inmediatas y los y las trabajadoras de las EBDI tengan posiciones clave que pueden facilitar o entorpecer el acceso y permanencia en este servicio.

Esta cuestión parece ser particularmente compleja para las trabajadoras con puestos de rango medio. Este grupo de funcionarias enfrenta, en la práctica, las jornadas laborales más largas y percibe menores grados de flexibilidad, así como mayores dificultades para que,

en puestos como los suyos, las madres puedan crecer profesionalmente. Coincidentemente, son estas mismas funcionarias las que más dijeron usar las EBDI. Por lo anterior, es probable que las burócratas de mandos medios sean el grupo de servidoras públicas que enfrenta mayores problemas para conciliar su vida laboral con el uso de EBDI. Es decir, mis hallazgos apuntan a que las características ocupacionales de los puestos de este grupo de burócratas tienen un peso más grande en su decisión de uso, y permanencia como usuarias, de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE.

A su vez, lo anterior se relaciona con mi tercera hipótesis. Mi expectativa inicial era que la percepción de dificultades para conciliar trabajo-familia y las características de la política de cuidados de la APFC influyeran en las perspectivas de permanencia y crecimiento profesional de las burócratas. La evidencia recabada apunta, primero, a que tanto las madres trabajadoras cuanto las funcionarias sin hijos o hijas perciben que las madres de familia enfrentan más dificultades para permanecer en sus puestos y, específicamente, para ascender en la estructura administrativa. De igual manera, hay una percepción compartida entre las burócratas sobre las dificultades que enfrentan las madres para conciliar sus labores de cuidado con sus labores remuneradas. En consecuencia, las encuestadas dijeron que, desde su perspectiva, las madres suelen intentar dejar el servicio público para buscar un empleo que les permita compatibilizar sus responsabilidades laborales y familiares.

Lo anterior puede tener implicaciones importantes. Por un lado, como lo señalan los testimonios de las encuestadas, es probable que las madres trabajadoras, al percibir mayores dificultades y penalizaciones profesionales en su entorno laboral, busquen otras opciones laborales que faciliten la compatibilización entre las diferentes áreas de su vida. Asimismo, es esperable que las dificultades para acceder a las EBDI, que se expresa en largas listas de espera, y los conflictos para armonizar el uso de las EBDI con sus responsabilidades laborales

sean factores que también influyan en su decisión de salir o no del servicio público. De esta manera, es plausible pensar que las funcionarias que no tienen infancias pueden llegar a aplazar su decisión de ser madres mientras trabajan en el servicio público u optar por dejar de laborar en la burocracia pública si es que deciden ser madres. Es decir, la percepción que tienen sobre las problemáticas que afrontan las madres que ya laboran en la APFC podría influir en sus expectativas y potencialmente en sus decisiones laborales.

Si bien la evidencia recabada en este trabajo no basta para afirmar que efectivamente las trabajadoras toman decisiones profesionales con base en su percepción de dificultades para conciliar y en las características de las EBDI, sí permite concluir que, primero, las trabajadoras entrevistadas perciben que las características actuales del modelo laboral de la APFC y las características del programa de las EBDI generan tensiones que dificultan la conciliación trabajo-familia. Segundo, las trabajadoras se ven obligadas a ajustar sus arreglos de cuidado a los factores antes mencionados. En última instancia, estas cuestiones pueden influir en la pérdida de talento por parte de la APFC. Así, la información recabada en este trabajo da cuenta de la necesidad de generar más información sobre las características laborales y las experiencias de conciliación de las personas servidoras públicas, tanto a nivel federal cuanto a nivel subnacional.

Los hallazgos de este análisis de la APFC mexicana y de las EBDI coinciden con algunos de los resultados principales de Kleven *et. al.*. Estos autores sugieren que las políticas de cuidado infantil y las licencias parentales, en ciertos contextos, pueden tener alcances limitados y, en el largo plazo, pueden no asegurar que las brechas laborales de género se reduzcan. La información que recopilé en este trabajo apunta a que, tras más de 60 años de funcionamiento de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil, y de otras políticas de conciliación trabajo-familia como las licencias de maternidad, en la APFC aún

predominan ideas tradicionales sobre los roles de género y la crianza. Estas ideas son, también, reproducidas desde las EBDI que impiden, con ciertas excepciones, que los hombres accedan a este servicio. Como resultado, estos valores e ideas dificultan las paternidades corresponsables, castigan las maternidades y obstaculizan el ascenso de mujeres en la estructura administrativa.

Es decir, en última instancia, la evidencia sugiere la necesidad de evaluar y modificar el diseño de las EBDI, así como el modelo laboral actual de la burocracia pública federal de México. Este cambio podría facilitar la conciliación trabajo-familia de los y las burócratas para, entonces, favorecer la participación laboral de mujeres en los puestos de rango medio y alto de la estructura administrativa. En 2021, un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) recomendó a las burocracias públicas adoptar políticas que modificaran la cultura institucional, esto, con el objetivo de favorecer la participación de mujeres. Entre sus recomendaciones, abogaron por la adopción y fortalecimiento de horarios flexibles que contemplen la posibilidad de tener permisos y licencias por emergencias familiares, arreglos de trabajo híbrido y horarios comprimidos sin que estos estuvieran atados a decisiones discrecionales. Adicionalmente, el organismo destacó la importancia de dejar de reproducir el modelo de trabajador actual al interior de las instituciones públicas. Si bien no hay recomendaciones específicas, el PNUD apunta a que reforzar las medidas contra la violencia de género que sufren las mujeres en sus trabajos y establecer mecanismos que cambien la cultura laboral podría incrementar la presencia de mujeres en los cuerpos estatales. Asimismo, el reporte señala que brindar y mejorar los

servicios públicos de cuidado a los que tienen acceso los y las trabajadoras podría modificar las dinámicas laborales y de género en las burocracias.²⁴¹

En lo que respecta a las EBDI, no hay un consenso en la literatura sobre las características que deben tener los servicios públicos de cuidado de las administraciones públicas para favorecer su uso por parte de las personas servidoras públicas. No obstante, con base en los hallazgos de esta investigación concluyo señalando algunas recomendaciones. Primero, la incorporación de hombres, sin condiciones adicionales, como beneficiarios permitiría que los funcionarios con necesidades de cuidado pudieran acceder a estos servicios. Esto, como lo argumentan López y Schmid, podría incentivar que el funcionariado público cambie sus concepciones tradicionales sobre el género, las labores domésticas y de cuidado. A su vez, en el largo plazo, lo anterior podría derivar en la redistribución de este tipo de labores en el ámbito privado.²⁴² Segundo, según las cifras del ISSSTE, uno de los principales problemas de las estancias es el alto nivel de subutilización. Esta subutilización es resultado, en buena medida, de la falta de personal calificado. Así, evaluar las áreas en las que falta el personal e incrementar el número de trabajadores y trabajadoras podría facilitar que más burócratas puedan acceder al servicio de estancias infantiles. Finalmente, considerando las dificultades que expresaron las funcionarias, incrementar la flexibilidad de las estancias (p.ej. horarios de entrada y salida, causales de sanciones, etc.) facilitaría que las usuarias continúen utilizando el servicio.

incrementar la flexibilidad de los horarios en las guarderías podría potencialmente disminuir estas complicaciones. Flexibilizar las horas de entrada y de salida permitiría a las

²⁴¹ Universidad de Pittsburgh, *Gender equality in public administration*, 109-115.

²⁴² López, “Políticas de cuidado infantil en América Latina”, 32-41 y Schmid, “Women in the public sector”, 158-159.

A lo largo de este trabajo me centré en explorar las dinámicas de conciliación trabajo-familia de las servidoras públicas de la APFC y su relación con el uso de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE. Así, exploré las características ocupacionales del funcionariado público, las características de las EBDI y su interacción. Como resultado, la tesis abona a la literatura relacionada con las características laborales de las burocracias públicas, los servicios de cuidado públicos y la conciliación trabajo-familia en el servicio público. Al mismo tiempo, este trabajo deja abiertas varias preguntas y avenidas de investigación: ¿cómo se insertan los servicios de cuidado privados y los arreglos familiares en esta dinámica de conciliación trabajo-familia del funcionariado público?; ¿cómo funcionan estos servicios en otras burocracias públicas, estas experiencias de otros países podrían fortalecer las recomendaciones o hallazgos de este trabajo?; ¿qué otras medidas se han adoptado, y qué tan útiles han sido, para incentivar la participación de mujeres en el aparato estatal?, y ¿cómo han logrado otros países modificar las concepciones tradicionales sobre el género y la responsabilidades de cuidado que recaen sobre las mujeres en sus entornos laborales?

ANEXO

Cuadro 1. Porcentaje de personal de la APFC que labora desde la Ciudad de México por institución institución.

Institución	Personal total	Personal total que labora en la Ciudad de México	Porcentaje del personal que labora en la Ciudad de México
ECONOMÍA	1,912	1,912	100.00%
SALUD	1,098	1,098	100.00%
CULTURA	516	516	100.00%
SHCP	3,721	3,721	100.00%
CJEF	370	370	100.00%
CRE	1,006	1,006	100.00%
SEDATU	535	535	100.00%
SEGOB	2,731	2,731	100.00%
SFP	2,651	2,641	99.62%
Oficina de la presidencia	298	290	97.32%
CNH	770	732	95.06%
SENER	924	763	82.58%
SEDENA	194	144	74.23%
SSPC	2,391	1,716	71.77%
SER	3,963	2,439	61.54%
TURISMO	2,925	1,730	59.15%
STPS	7,459	4,180	56.04%
SADER	1,147	631	55.01%
SEMARNAT	7,332	3,939	53.72%
SEMAR	67	26	38.81%
SICT	8,676	3,248	37.44%
SEP	66,846	19,305	28.88%
BIENESTAR	12,252	2,355	19.22%
Total	129,784	56,028	43.17%

Fuente: PNT, “Art. 70-VII-Directorio”, INAI, <https://bit.ly/3rZkDDe> (consultado el 4 de agosto 2023).

Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI - Cuestionario

Cuestionario para funcionarias de la APFC

Esta encuesta forma parte de un proyecto de tesis del programa de Política y Administración Pública de El Colegio de México. El propósito de esta investigación es comprender mejor las estrategias de conciliación trabajo-familia y las percepciones sobre los servicios de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil por parte de las personas que trabajan en la Administración Pública Federal.

La encuesta dura aproximadamente entre 15 y 20 minutos en completarse. Su participación en este estudio es voluntaria y no representa ningún tipo riesgo. Su identidad siempre será confidencial y todas las respuestas serán tratadas de manera anónima. Los resultados únicamente serán utilizados en este proyecto.

Si así lo desea, tendrá la posibilidad de cerrar su navegador y continuar con la encuesta más tarde haciendo clic en el enlace de invitación enviado a su correo electrónico.

¡Le agradecemos mucho que se tome el tiempo de compartir sus opiniones y experiencias!
Si tiene algún comentario o inquietud puede escribir a Cassandra Uribe en el correo: vcuribe@colmex.mx

Sección 1: Preguntas estadísticas y de contacto

1. Nombre

2. Género

- a. Masculino
- b. Femenino
- c. No binario
- d. Otro
- e. Prefiero no decir

3. Edad

4. ¿Tiene hijas(os)?

- a. Sí
- b. No

5. En caso de tener hijas(os), ¿cuántos hijas(os) tiene?

- a. 1
- b. 2
- c. 3
- d. 4
- e. 5 o más

- f. No aplica
6. ¿Cuántos años tienen tus hijas(os)?
 7. Además de sus hijas (os), ¿hay otra persona en su casa que requiera de algún tipo de cuidado (p.ej. personas de la tercera edad, personas con alguna discapacidad)?
 - a. Sí
 - b. No
 8. En caso de haber respondido que sí a la pregunta anterior, mencione quién(es) más requieren cuidado en su hogar
 9. Además de sus hijas (os), ¿hay otras personas en su casa que dependan económicamente de usted?
 - a. Sí
 - b. No
 10. En caso de haber respondido que sí a la pregunta anterior, mencione quién(es) más requieren cuidado en su hogar

Sección 2: Preguntas relacionadas con el cargo

11. ¿En qué dependencia del gobierno trabaja?

a. SEGOB	m. SFP
b. SEMARNAT	n. SEP
c. SEDENA	o. Secretaría de Salud
d. SEMAR	p. STPS
e. SRE	q. SEDATU
f. SSCP	r. Secretaría de Cultura
g. Secretaría de Bienestar	s. SECTUR
h. SHCP	t. Consejería jurídica del Ejecutivo Federal
i. Secretaría de Economía	u. Otra _____
j. Secretaría de Energía	
k. SADER	
l. SICT	
12. ¿Cuántos años lleva trabajando en la administración pública federal?

a. Menos de 1 año	c. De 6 a 10 años
b. De 1 a 5 años	d. De 11 a 15 años

- e. De 16 a 20 años
 f. De 21 a 25 años
 g. 26 años o más
13. ¿Cuál es el nivel del cargo que ocupa?
- a. Secretaría de Estado
 b. Subsecretaría de Estado
 c. Jefatura de unidad
 d. Dirección general
 e. Dirección general adjunta
 f. Dirección de área
 g. Subdirección de área
 h. Jefatura de departamento
 i. Personal de enlace
 j. Personal operativo
 k. Otro _____
14. ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en su cargo actual?
- a. Menos de 1 año o 1 año
 b. De 2 a 5 años
 c. De 6 a 10 años
 d. De 11 a 15 años
 e. De 16 a 20 años
 f. De 21 a 25 años
 g. s
 h. 26 años o más
15. ¿Cuál es su horario laboral?
16. ¿Cuál es el género de su jefa(e) inmediato superior?
- a. Masculino
 b. Femenino
 c. No binario
 d. Otro
 e. Prefiero no decir
16. En promedio, ¿cuántas horas diarias pasa en la oficina?
17. En promedio, ¿cuántas horas diarias dedica a tareas domésticas?
18. En promedio, ¿cuántas horas diarias dedica a labores de cuidado de infantes menores a 15 años?
19. En promedio, ¿cuántas horas diarias dedica a labores relacionadas con el cuidado de personas de la tercera edad?
20. En promedio, ¿cuántas horas diarias dedica a labores relacionadas con el cuidado de personas con algún tipo de discapacidad?
21. La siguiente lista de afirmaciones podrían o no describir su trabajo actual. Por favor, pensando en las características de su puesto y ambiente laboral, ¿qué tan ciertas son las siguientes afirmaciones: *mucho, bastante, algo, muy poco, o nada...*?

	Muy cierto	Bastante cierto	Algo cierto	Muy poco cierto	Nada cierto
En general, en mi trabajo hay flexibilidad para que las personas ajusten sus horarios laborales para atender emergencias familiares					

En mi trabajo las mujeres que interrumpen su horario laboral por emergencias familiares pueden ver afectado su avance profesional					
En mi trabajo las mujeres solicitan más permisos para atender las necesidades familiares en comparación con sus colegas hombres					
En puestos como el mío, ser madre hace más difícil avanzar profesionalmente					
En puestos como el mío, mientras más horas de trabajo, mejor es la percepción de buen desempeño					
En mi trabajo suelen surgir situaciones a resolver después de la jornada laboral establecida o en fines de semana					
En puestos como el mío, ser padre hace más difícil avanzar profesionalmente					

22. ¿Con qué frecuencia su horario de trabajo le dificulta...?

	Nunca	Casi nunca	A veces	Seguido	Siempre	No aplica
Cumplir con sus responsabilidades familiares						
Dedicar unas horas a algún pasatiempo						
Pasar tiempo de recreación con sus hijos						
Hacer ejercicio						
Acompañar a sus hijos en sus tareas y deberes escolares						

23. Cómo calificaría los siguientes aspectos de su trabajo?

	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal	No está disponible
El acceso a servicios públicos de cuidado infantil de calidad						
La flexibilidad para salir temprano de la oficina por asuntos familiares y complementar la jornada con trabajo remoto						
El horario de trabajo						
La duración de las licencias de maternidad						
La carga de trabajo						
La flexibilidad para trabajar desde casa algunos días						
La duración de las licencias de paternidad						

24. ¿Usted considera que las madres trabajadoras que interrumpen su horario laboral por emergencias familiares pueden ver afectado su avance profesional?

- a. Sí
- b. No

25. ¿Cómo cree usted que podría afectarles?

26. Usted considera que los padres trabajadores que interrumpen su horario laboral por emergencias familiares pueden ver afectado su avance profesional?

- a. Sí
- b. No

27. ¿Cómo cree usted que podría afectarles?

Sección 3: Preguntas sobre las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil (EBDI's)

28. ¿Conoce los servicios de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE?

- a. Sí
- b. No

29. ¿Conoce los requisitos para acceder a las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil?
- Sí
 - No
30. ¿Su(s) hijo(as) asistieron o asisten actualmente a los servicios de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE?
- Sí, asisten actualmente o asistieron en el pasado
 - No asisten actualmente ni asistieron en el pasado.
31. Si ha usado los servicios, ¿por qué los ha usado? Seleccione todas las que considere necesario
- porque el servicio es bueno
 - porque me lo recomendaron
 - porque es accesible económicamente
 - porque es el único servicio de cuidado infantil que conozco
 - porque se ajusta a mis horarios laborales
 - porque está cerca de mi centro de trabajo u hogar
 - no aplica
 - Otra _____
32. En caso de que su(s) hijo(as) asistan/hayan asistido a una estancia del ISSSTE, ¿usted lo/a lleva(ba) personalmente a la Estancia para el Bienestar y Desarrollo Infantil?
- Sí
 - No
33. ¿Por qué motivos no lleva a su(s) hijo(as) a la Estancia para el Bienestar y Desarrollo Infantil? Seleccione todas las que considere necesarias
- porque la estancia está lejos de mi hogar o lugar de trabajo
 - porque los horarios no se ajustan a mi horario laboral
 - porque mi pareja o alguien más de mi familia lleva a mi hija(o)
 - no aplica
 - Otra _____
34. ¿Quién lleva a su hija(o) a la Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil?
35. En caso de que su(s) hijo(as) asistan/hayan asistido a una estancia del ISSSTE, ¿usted lo/a recoge(ía) personalmente a la Estancia para el Bienestar y Desarrollo Infantil?
- Sí
 - No
36. ¿Por qué motivos no recoge a su hija(o) a la Estancia para el Bienestar y Desarrollo Infantil? Seleccione todas las que considere
- porque la estancia está lejos de mi hogar o lugar de trabajo
 - porque los horarios no se ajustan a mi horario laboral
 - porque mi pareja o alguien más de mi familia recoge a mi hija(o)
 - no aplica
 - Otra _____

37. ¿Quién recoge su hija(o) a la Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil?

38. ¿Cómo calificaría los siguientes aspectos de los servicios de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE?

	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal	No sabe
Los horarios de atención						
La ubicación de las estancias (cercanía y conveniencia respecto a la localización de mi lugar de trabajo/mi hogar)						
La compatibilidad entre las características del servicio y mi horario laboral/dinámica de trabajo						
La calidad de la atención a los niños						

39. ¿Qué horario de atención le gustaría que tuvieran las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil?

40. Si NO ha usado los servicios de estancia del ISSSTE para su(s) hijo(s), ¿cuáles fueron sus razones para NO optar por estos establecimientos? Seleccione todas las que considere necesarias

- a. porque utilizó/utiliza otro servicio del gobierno (Estancias del IMSS, etc.)
- b. porque utilizó/utiliza un servicio privado
- c. porque alguien de su familia le ayuda a cuidar a su hija(o),
- d. porque los horarios no se ajustan a sus horarios de trabajo
- e. porque no conocía el servicio
- f. porque no hay una Estancia cercana a su centro de trabajo u hogar
- g. no aplica
- h. Otra _____

41. ¿Qué aspectos valora o considera que valoraría al buscar y escoger un servicio de cuidado infantil? Seleccione todas las que considere

- a. La cercanía de la estancia
- b. La calidad de la estancia
- c. La reputación de la estancia
- d. El costo
- e. El horario de atención
- f. El número de maestras(os)
- g. Otra _____

42. En general, su opinión sobre el servicio Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil es:

- a. Muy buena
- b. Buena

- c. Promedio
 - d. Mala
 - e. Muy mala
 - f. Sin opinión
43. ¿Tiene algún comentario u opinión adicional sobre el servicio de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil?
44. ¿La dependencia en la que usted trabaja ofrece algún otro servicio de cuidado de infantes diferente a las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil?
- a. Sí
 - b. No
 - c. No sabe
45. ¿Cuál es este servicio?
46. ¿Prefiere o preferiría usar este otro servicio a las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil?
- a. Sí
 - b. No
 - c. No aplica
47. ¿Qué otras medidas cree usted que la organización podría adoptar para facilitar que madres y padres puedan laborar sin descuidar el cuidado de sus hijas(os)? Seleccione todas las que considere necesario
- a. Contar con centro de cuidado en las instalaciones de trabajo
 - b. Mayor flexibilidad en los horarios de trabajo
 - c. Posibilidad de trabajar de manera remota
 - d. Otra _____

Sección 4: Datos adicionales de la persona encuesta

48. ¿Cuál es el último grado escolar que cursó?
- a. Ninguno
 - b. Preescolar o primaria
 - c. Secundaria
 - d. Bachillerato
 - e. Carrera técnica
 - f. Licenciatura
 - g. Maestría
 - h. Doctorado
 - i. Prefiero no decir

49. ¿Cuál es su estado civil?

- a. Soltera(o)
- b. Casada(o)
- c. Unión libre
- d. Separada(o)
- e. Divorciada(o)
- f. Viuda(o)
- g. Prefiero no decir

50. ¿Cuáles son sus ingresos estimados mensuales?

- a. menos de \$8,500
- b. entre \$8,501 y \$15,000
- c. entre \$15,001 y \$20,000
- d. entre \$20,001 y \$25,000
- e. entre \$25,001 y \$35,000
- f. entre \$35,000 y \$50,000
- g. más de \$50,00

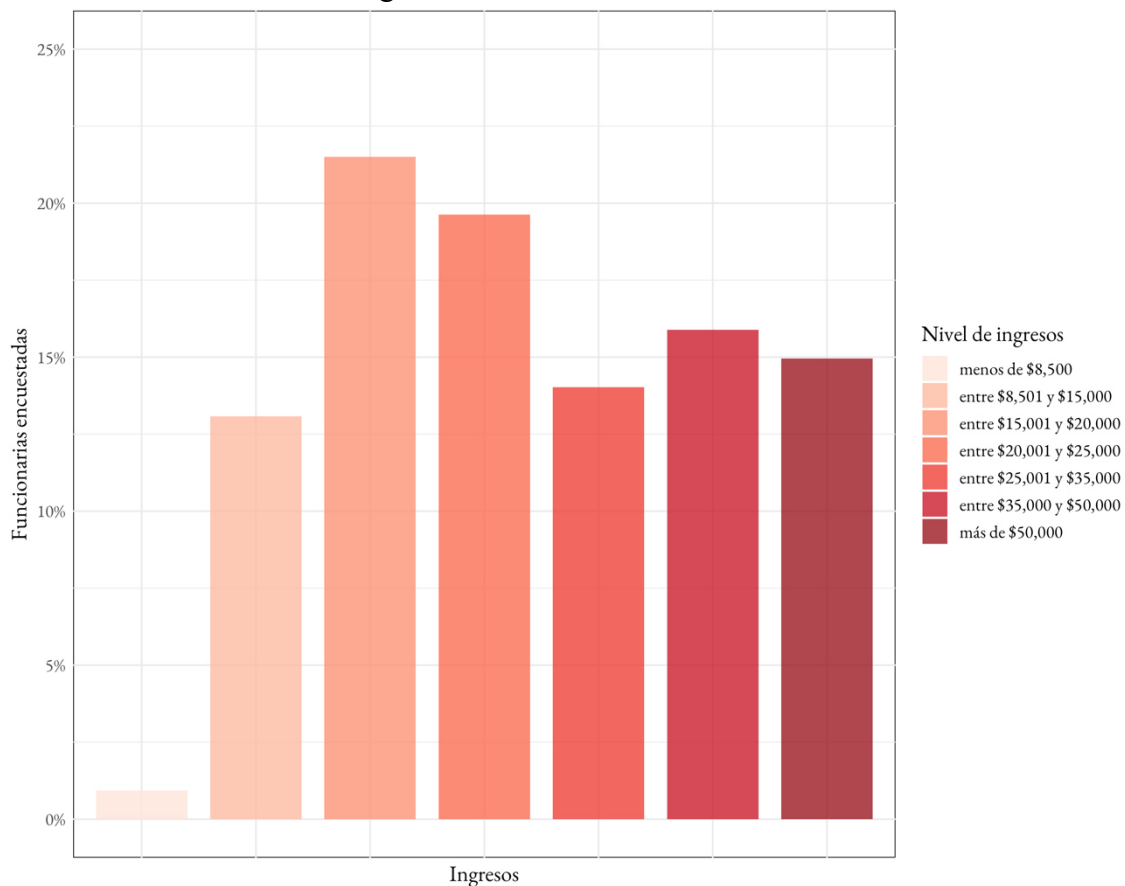
Sección 5: Consentimiento para futuro contacto

51. ¿Cuál es su correo electrónico o número de teléfono?

52. ¿Aceptaría ser contactada para ser entrevistada(o)?

- a. Sí
- b. No

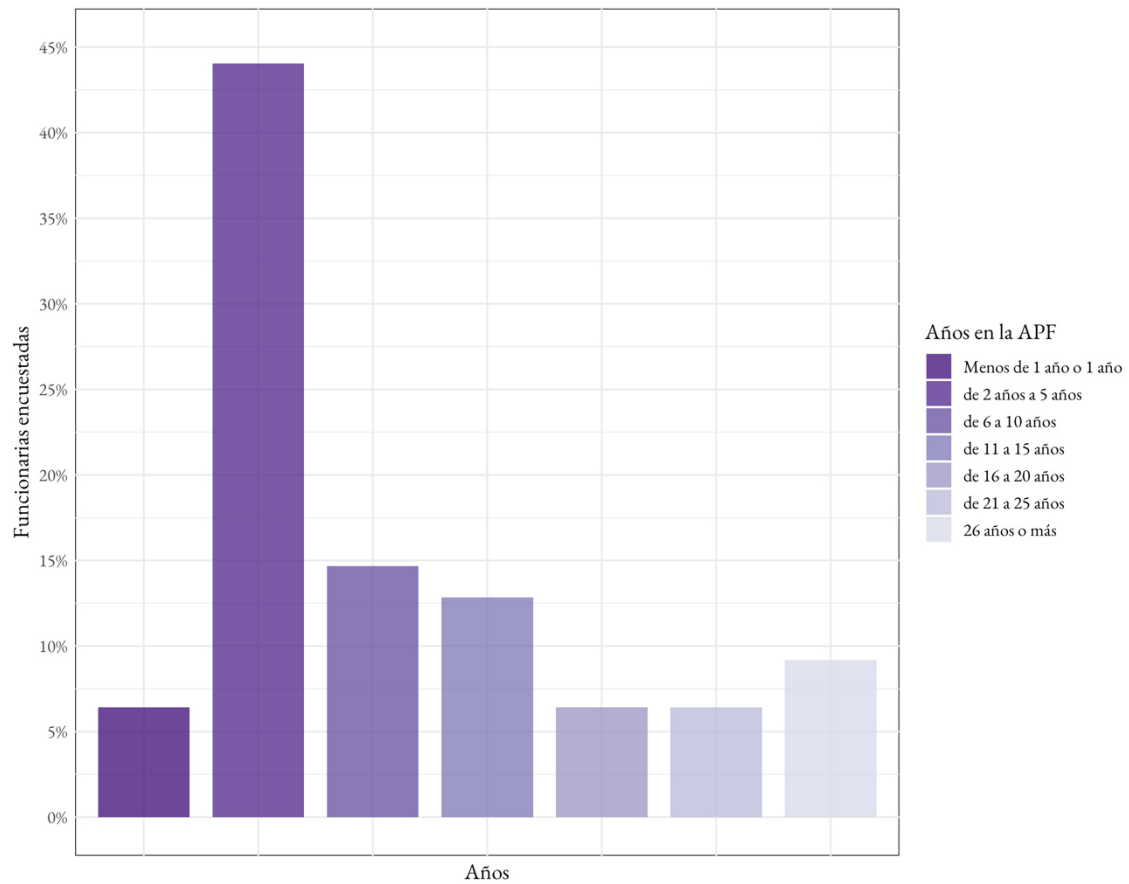
Gráfica 1. Distribución de ingresos.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=107 funcionarias.

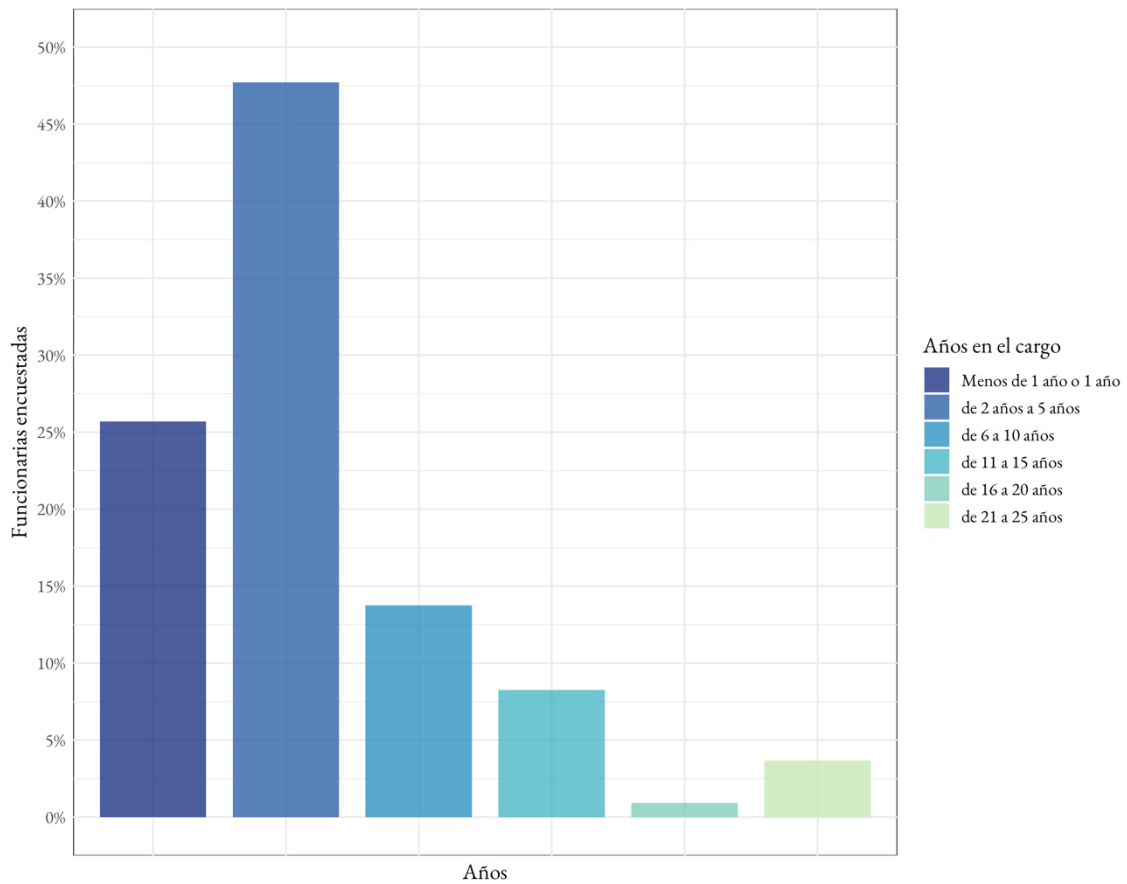
Gráfica 2. Distribución por años en la APF.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=109 funcionarias.

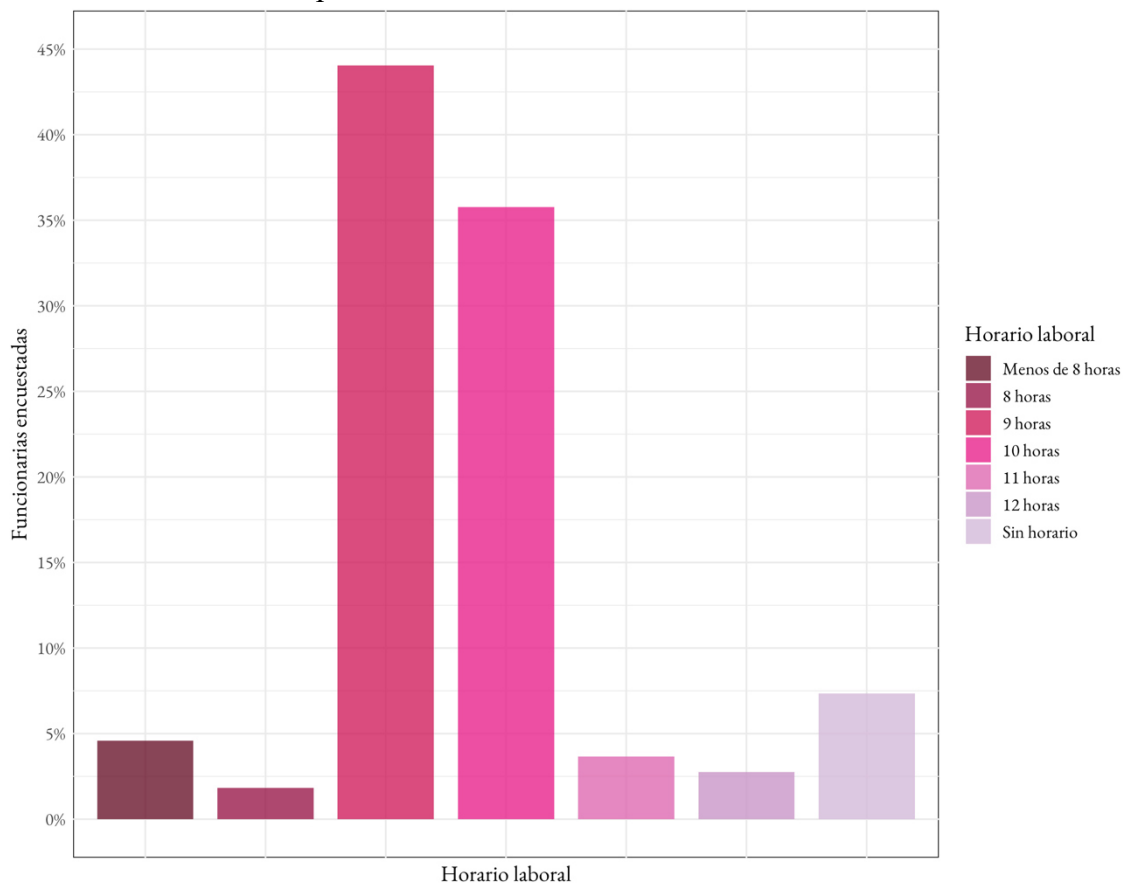
Gráfica 3. Distribución por años en el puesto.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=109 funcionarias.

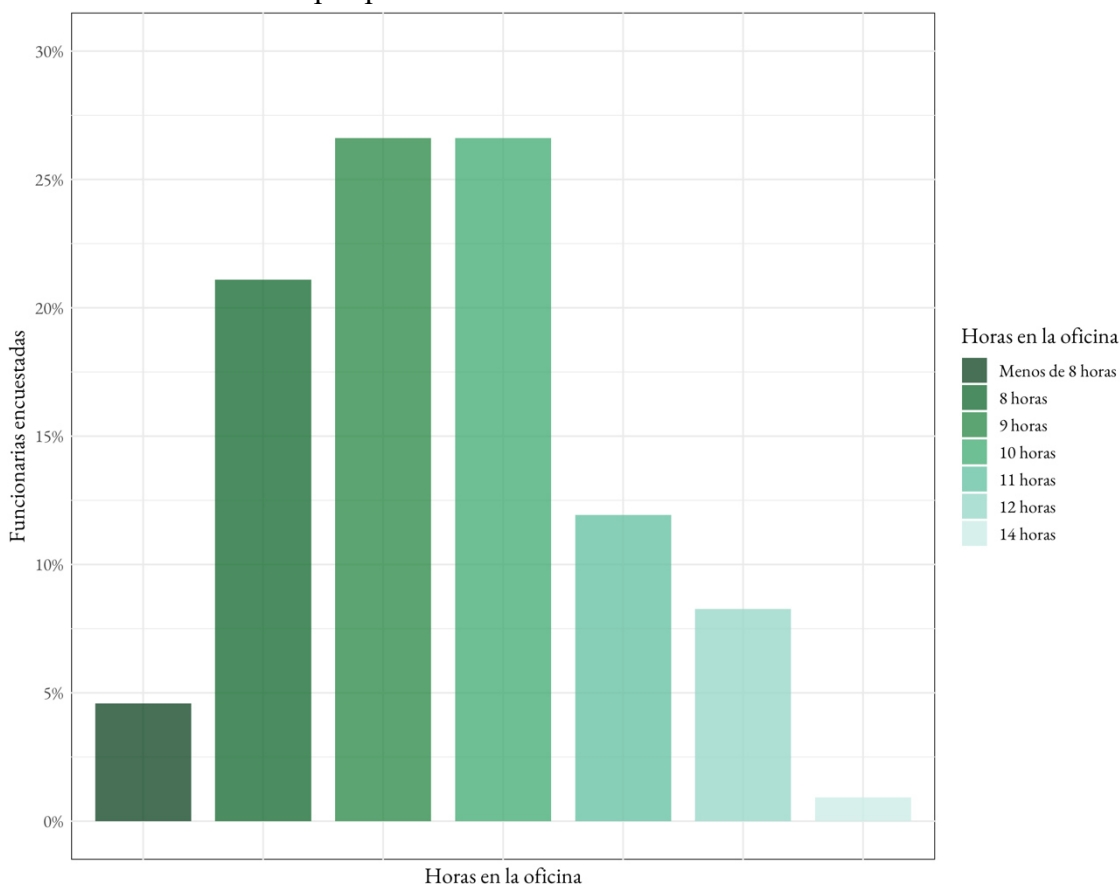
Gráfica 4. Distribución por horario laboral.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=109 funcionarias.

Gráfica 5. Distribución por promedio de horas en la oficina.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=109 funcionarias.

Cuadro 2. Distribución por puesto entre funcionarias con y sin infancias.

Nivel de puesto	Promedio funcionarias sin infancias	Promedio funcionarias con infancias
Jefatura de unidad	0.92 %	0.92 %
Dirección general	0.92 %	4.59 %
Dirección general adjunta	0.92 %	0%
Dirección de área	10.09 %	0%
Subdirección de área	11.93 %	13.76%
Jefatura de departamento	20.18 %	18.35%
Enlace	1.83 %	0%
Operativo	1.83 %	1.83%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: No se incluyen los puestos de subsecretaria y secretaria de Estado debido a que no se registró información de funcionarias en este nivel de puesto en la encuesta.

Cuadro 3. Percepción de frecuencia de dificultad para realizar actividades (Funcionarias de mando bajo).

Actividad	Nunca	Casi nunca	A veces	Seguido	Siempre	No aplica
Dedicar horas a un pasatiempo	25%	12.5%	0%	12.5%	25%	0%
Hacer ejercicio	16.67%	33.33%	16.67%	16.67%	16.67%	0%
Responsabilidades familiares	12.5%	25%	37.5%	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=6.

Cuadro 4. Percepción de frecuencia de dificultad para realizar actividades (Funcionarias de mando medio).

Actividad	Nunca	Casi nunca	A veces	Seguido	Siempre	No aplica
Dedicar horas a un pasatiempo	2.11	5.26%	23.16%	37.89%	31.58%	0%
Hacer ejercicio	0%	7.37%	24.21%	31.58%	35.79%	1.05%
Responsabilidades familiares	2.11%	11.58%	27.37%	35.79%	22.11%	1.05%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=95.

Cuadro 5. Percepción de frecuencia de dificultad para realizar actividades (Funcionarias de mando alto)

Actividad	Nunca	Casi nunca	A veces	Seguido	Siempre	No aplica
Dedicar horas a un pasatiempo	25%	12.5%	25%	25%	12.5%	0%
Hacer ejercicio	12.5%	25%	25%	37.5%	0%	0%
Responsabilidades familiares	12.5%	25%	37.5%	25%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=8.

Cuadro 6. Percepción de frecuencia de dificultad para realizar actividades (Madres con infancias menores o de seis años).

Actividad	Nunca	Casi nunca	A veces	Seguido	Siempre	No aplica
Acompañar deberes escolares de hijos/hijas	5.88%	5.88%	11.76%	35.29%	23.53%	17.65%

Tiempo de recreación con hijos/hijas	5.88%	0.0%	17.65%	41.18%	35.29%	0%
--------------------------------------	-------	------	--------	--------	--------	----

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=17.

Cuadro 7. Percepción de frecuencia de dificultad para realizar actividades (Madres con infancias mayores de seis años).

Actividad	Nunca	Casi nunca	A veces	Seguido	Siempre	No aplica
Acompañar deberes escolares de hijos/hijas	0%	9.52%	30.95%	23.81%	28.57%	7.14%
Tiempo de recreación con hijos/hijas	2.38%	9.52%	28.57%	21.43%	38.09%	0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=42.

Cuadro 8. Calificación sobre aspectos laborales (Funcionarias de mandos bajos).

Aspectos laborales	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal	No está disponible
Horario laboral	33.33%	33.33%	16.67%	0%	16.67%	0%
Flexibilidad en los horarios	33.33%	50%	0%	0%	16.67%	0%
Trabajo desde casa	33.33%	0%	16.67%	0%	33.33%	16.67%
Carga de trabajo	33.33%	16.67%	16.67%	0%	33.33%	0%
Duración licencias de maternidad	33.33%	16.67%	0%	0%	33.33%	16.67%
Duración licencias de paternidad	33.33%	0%	0%	0%	50%	16.67%
Acceso servicios de cuidado infantil	33.33%	0%	16.67%	0%	16.67%	33.33%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=6.

Cuadro 9. Calificación sobre aspectos laborales. (Funcionarias de mandos medios)

Aspectos laborales	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal	No está disponible
Horario laboral	3.16%	14.74%	45.26%	12.63%	24.21%	0%
Flexibilidad en los horarios	8.425	22.11%	37.89%	10.53%	16.84%	4.21%
Trabajo desde casa	5.26%	8.42%	15.79%	12.63%	28.42%	29.47%
Carga de trabajo	3.16%	28.42%	33.68%	13.68%	21.05%	0%
Duración licencias de maternidad	6.32%	31.58%	27.37%	9.47%	17.89%	7.37%
Duración licencias de paternidad	4.21%	16.84%	26.32%	14.74%	20%	17.89%
Acceso servicios de cuidado infantil	3.16%	16.84%	23.16%	8.42%	13.68%	34.74%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=95.

Cuadro 10. Calificación sobre aspectos laborales. (Funcionarias de mandos altos)

Aspectos laborales	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal	No está disponible
Horario laboral	25%	25%	25%	12.5%	12.5%	0%
Flexibilidad en los horarios	12.5%	25%	50%	12.5%	0%	0%
Trabajo desde casa	0%	37.5%	25%	25%	12.5%	0%
Carga de trabajo	12.5%	50%	0%	3%	0%	0%
Duración licencias de maternidad	12.5%	12.5%	25%	12.5%	25%	12.5%
Duración licencias de paternidad	0%	12.5%	12.5%	12.5%	25%	37.5%
Acceso servicios de cuidado infantil	0%	12.5%	0%	12.5%	12.5%	62.5%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=8.

Cuadro 11. Calificación sobre aspectos laborales. (Funcionarias sin hijos o hijas)

Aspectos laborales	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal	No está disponible
Horario laboral	5.66%	22.63%	35.85%	15.09%	20.75%	0%
Flexibilidad en los horarios	11.32%	32.07%	26.41%	5.66%	20.75%	3.77%
Trabajo desde casa	5.66%	9.43%	15.1%	13.2%	28.3%	28.30%
Carga de trabajo	3.77%	30.19%	26.41%	16.98%	22.64%	0%
Duración licencias de maternidad	5.66%	32.07%	26.41%	5.66%	18.87%	11.32%
Duración licencias de paternidad	5.66%	20.75%	22.64%	9.43%	28.30%	13.21%
Acceso servicios de cuidado infantil	0%	18.86%	18.86%	9.43%	11.32%	41.51%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=53.

Cuadro 12. Calificación sobre aspectos laborales. (Funcionarias con hijos o hijas)

Aspectos laborales	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal	No está disponible
Horario laboral	7.14%	10.71%	48.21%	8.93%	25%	0%
Flexibilidad en los horarios	8.93%	16.07%	46.42%	14.28%	10.71%	3.75%
Trabajo desde casa	7.14%	10.71%	17.85%	12.5%	26.78%	25%
Carga de trabajo	7.14%	28.57%	33.93%	12.5%	17.86%	0%
Duración licencias de maternidad	10.71%	26.78%	25%	12.5%	19.64%	5.35%
Duración licencias de paternidad	5.36%	10.71%	25%	17.85%	16.07%	25%
Acceso servicios de cuidado infantil	8.93%	12.5%	23.21%	7.14%	16.07%	32.14%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=56.

Cuadro 13. Afirmaciones sobre características ocupacionales y del ambiente laboral.
(Funcionarias de mandos bajos)

Afirmaciones	Muy cierto	Bastante cierto	Algo cierto	Muy poco cierto	Nada cierto
Más horas laborales, mejor desempeño	50%	0%	0%	16.67%	33.33%
Trabajo fuera de horario	16.67%	33.33%	33.33%	16.67%	0%
Flexibilidad en los horarios	16.67%	33.33%	33.33%	0%	16.67%
Avance profesional - Padres	0%	33.33%	0%	33.33%	33.33%
Avance profesional - Madres	0%	33.33%	33.33%	16.67%	16.67%
Efectos interrupción horario laboral - Mujeres	16.67%	0%	50%	0%	33.33%
Permisos laborales - Mujeres	50%	16.67%	16.67%	16.67%	0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=6.

Cuadro 14. Afirmaciones sobre características ocupacionales y del ambiente laboral.
(Funcionarias de mandos medios)

Afirmaciones	Muy cierto	Bastante cierto	Algo cierto	Muy poco cierto	Nada cierto
Más horas laborales, mejor desempeño	32.63%	14.74%	20%	12.63%	20%
Trabajo fuera de horario	31.58%	22.11%	28.42%	12.63%	5.26%
Flexibilidad en los horarios	11.58%	24.21%	31.58%	15.79%	16.84%
Avance profesional - Padres	8.42%	9.47%	26.32%	18.95%	36.84%
Avance profesional - Madres	28.42%	18.95%	29.47%	9.47%	13.68%
Efectos interrupción horario laboral - Mujeres	18.95%	9.47%	28.42%	27.37%	15.79%

Permisos laborales - Mujeres	38.95%	26.32%	14.74%	12.63%	7.37%
---------------------------------	--------	--------	--------	--------	-------

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=95.

Cuadro 15. Afirmaciones sobre características ocupacionales y del ambiente laboral.
(Funcionarias de mandos altos)

Afirmaciones	Muy cierto	Bastante cierto	Algo cierto	Muy poco cierto	Nada cierto
Más horas laborales, mejor desempeño	12.5%	12.5%	25%	37.5%	12.5%
Trabajo fuera de horario	25%	25%	37.5%	0%	12.5%
Flexibilidad en los horarios	12.5%	12.5%	37.5%	12.5%	0%
Avance profesional - Padres	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	50%
Avance profesional - Madres	0%	25%	37.5%	37.5%	0%
Efectos interrupción horario laboral - Mujeres	0%	37.5%	12.5%	37.5%	12.5%
Permisos laborales - Mujeres	12.5%	37.5%	25%	25%	0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=8.

Cuadro 16. Afirmaciones sobre características ocupacionales y del ambiente laboral.
(Funcionarias sin hijas)

Afirmaciones	Muy cierto	Bastante cierto	Algo cierto	Muy poco cierto	Nada cierto
Más horas laborales, mejor desempeño	28.30%	22.64%	16.98%	13.21%	18.87%
Trabajo fuera de horario	28.30%	24.53%	33.96%	7.55%	5.66%
Flexibilidad en los horarios	11.32%	33.96%	30.19%	7.55%	16.98%
Avance profesional - Padres	5.66%	13.21%	20.75%	24.53%	35.85%
Avance profesional - Madres	18.87%	22.64%	33.96%	9.43%	15.09%

Efectos interrupción horario laboral - Mujeres	9.43%	11.32%	24.53%	32.08%	22.64%
Permisos laborales - Mujeres	39.62%	28.30%	13.21%	9.43%	9.43%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=53.

Cuadro 17. Afirmaciones sobre características ocupacionales y del ambiente laboral.
(Funcionarias con hijas)

Afirmaciones	Muy cierto	Bastante cierto	Algo cierto	Muy poco cierto	Nada cierto
Más horas laborales, mejor desempeño	35.71%	5.36%	21.43%	16.97%	21.43%
Trabajo fuera de horario	32.14%	21.43%	25%	16.07%	5.36%
Flexibilidad en los horarios	14.29%	16.07%	33.93%	21.43%	14.29%
Avance profesional - Padres	10.71%	8.93%	26.79%	14.29%	39.29%
Avance profesional - Madres	30.36%	17.86%	26.79%	14.29%	10.71%
Efectos interrupción horario laboral - Mujeres	25%	10.71%	32.14%	21.43%	10.71%
Permisos laborales - Mujeres	17.86%	25%	35.71%	17.86%	3.57%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=56.

Cuadro 18. Afirmaciones sobre características ocupacionales y del ambiente laboral.
(Funcionarias con infancias de menos de seis años)

Afirmaciones	Muy cierto	Bastante cierto	Algo cierto	Muy poco cierto	Nada cierto
Más horas laborales, mejor desempeño	41.18%	0%	29.41%	17.65%	17.65%
Trabajo fuera de horario	17.65%	11.76%	41.18%	17.65%	11.76%
Flexibilidad en los horarios	23.53%	11.76%	35.29%	17.65%	11.76%

Avance profesional - Padres	5.88%	11.76%	17.65%	11.76%	52.94%
Avance profesional - Madres	29.41%	29.41%	23.53%	11.76%	5.88%
Efectos interrupción horario laboral - Mujeres	29.41%	17.65%	17.65%	17.65%	17.65%
Permisos laborales - Mujeres	41.18%	23.0%	11.76%	17.65%	29.41%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=17.

Cuadro 19. Afirmaciones sobre características ocupacionales y del ambiente laboral. (Funcionarias con infancias de más de seis años)

Afirmaciones	Muy cierto	Bastante cierto	Algo cierto	Muy poco cierto	Nada cierto
Más horas laborales, mejor desempeño	35.71%	7.14%	16.67%	16.67%	23.81%
Trabajo fuera de horario	28.19%	23.81%	21.43%	14.29%	2.38%
Flexibilidad en los horarios	11.90%	16.67%	33.33%	21.43%	16.67%
Avance profesional - Padres	14.29%	7.14%	28.57%	16.67%	33.33%
Avance profesional - Madres	30.95%	14.95%	26.19%	16.67%	11.90%
Efectos interrupción horario laboral - Mujeres	23.81%	7.14%	35.71%	23.81%	9.52%
Permisos laborales - Mujeres	33.33%	28.57%	19.05%	16.67%	2.38%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: n=42.

Cuadro 20. Motivos de uso de EBDI.

Motivos de uso	Porcentaje de usuarias
El servicio es bueno	72.72%
Es accesible económicamente	81.81%
Por recomendación	36.36%
Es el único servicio que conozco	9.09%
Está cerca de mi hogar o centro de trabajo	63.63%

Se ajusta a mis horarios laborales	36.36%
Otro	9.09%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: El porcentaje se calculó con base en el número total de usuarias de EBDI.

Cuadro 21. Motivos de no uso de EBDI.

Motivos de uso	Porcentaje de usuarias
Utilizo otro servicio de cuidado infantil del Estado	4.44%
Utilizo un servicio privado	35.55%
Alguien de mi familia me ayuda las labores de cuidado	37.77
Lo horarios de las estancias no se ajustan a mis horarios laborales	15.55
No conocía el servicio	11.11%
No hay una estancia cercana a mi centro de trabajo u hogar	8.88%
Otro	8.88%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: Dado que esta pregunta permitía que las trabajadoras escogieran más de una respuesta, los porcentajes no suman 100%.

Cuadro 22. Aspectos valorados al buscar y escoger un servicio de cuidado infantil por rango de puesto de las funcionarias.

Aspectos sobre servicios de cuidado infantil	Funcionarias de rango bajo	Funcionarias de rango medio	Funcionarias de rango alto
La cercanía de la estancia	83.33%	64.21%	75%
La calidad de la estancia	83.33%	75.79%	75%
La reputación de la estancia	66.67%	45.26%	37.5%
El costo de los servicios	66.67%	41.05%	50%
El horario de atención	83.33%	65.26%	50%
El número de maestras(os)	66.67%	22.11%	37.5%
Otro	0%	7.37%	0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: En cada una de las columnas se calculó el porcentaje con base en el total de funcionarias de ese grupo. Dado que esta pregunta permitía que las trabajadoras escogieran más de una respuesta, los porcentajes no suman 100%.

Cuadro 23. Medidas para facilitar de conciliación trabajo-familia de las madres trabajadoras por rango de puesto de las funcionarias.

Medidas para facilitar la conciliación	Funcionarias de rango bajo	Funcionarias de rango medio	Funcionarias de rango alto
Contar con centros de cuidado infantil en las instalaciones de trabajo	66.67%	55.79%	25%

Mayor flexibilidad en los horarios laborales	33.33%	67.37%	75%
Posibilidad de trabajar de manera remota	66.67%	80%	62.5%
Otra	0%	4.21%	12.5%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre estrategias de conciliación y uso de EBDI, levantada entre el 20 de octubre de 2022 al 20 de marzo de 2023.

Nota: En cada una de las columnas se calculó el porcentaje con base en el total de funcionarias de ese grupo. Dado que esta pregunta permitía que las trabajadoras escogieran más de una respuesta, los porcentajes no suman 100%.

Referencias

- Acuerdo por el que se establecen los criterios aplicables para la administración de los recursos humanos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para mitigar la propagación del coronavirus COVID-19. México: DOF. 2020. <https://bit.ly/3Nt2iGR> (consultado el 13 de marzo de 2023).
- Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. México: Diario Oficial de la Federación (DOF). 2022. <https://bit.ly/3YSzHNQ> (consultado el 13 de marzo de 2023).
- Aguilar-Gómez, Sandra, Eva O. Arceo Gómez y Elia De la Cruz Toledo. 2019. Inside the black box of child penalties: Unpaid work and household structure work and household structure. *SSRN Electronic Journal*: 1-50.
- Allemann-Ghionda, Cristina, Karen Hagemann, y Konrad Jarausch, eds. 2011. *Children, families, and states: Time policies of childcare, preschool, and primary education in Europe*. Berghahn Books.
- Altamirano, Melina. 2020. Política social e igualdad de género, 2012-2018. *Foro Internacional* 60 núm. 2: 755-89.
- Andresen, Martin y Emily Nix. 2019. What Causes the Child Penalty? Evidence from Same Sex Couples and Policy Reform. *Statistics Norway-Discussion Papers 902*: 1-81.
- Attanasio, Orazio y Marcos Vera-Hernandez. 2004. Medium and long run effects of nutrition and childcare: Evaluation of a community nurse program in rural Colombia: 1-97.

- Auditoría Superior de la Federación. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil – Auditoría de Desempeño. Ciudad de México: ASF. 2019.
- Avendaño, Fernanda. 2022. *Mujeres en las Secretarías de Estado 2022: De la foto a la representación. ¿Hay avances?*. México: IMCO.
- Baker, Maureen. 2010. Motherhood, employment and the “child penalty”. *Women's Studies International Forum* 33, núm. 3: 215-224.
- Barigozzi, Francesca, Helmuth Cremer y Kerstin Roeder. 2018. Women’s career choices, social norms and child care policies. *Journal of Public Economics* 168: 162-173.
- Barrientos, Armando, Jasmine Gideon y Maxine Molyneux. 2008. New developments in Latin America's social policy. *Development and change* 39, núm. 5: 759-774.
- Becerra, Raquel, et.al. 2002. Child care needs and work-life implications: Examining differences across income levels. *Review of Public Personnel Administration* 22, núm.4: 295-319.
- Bin Bae, Kwang y Doug Goodman. 2014. The Influence of Family Friendly Policies on Turnover and Performance in South Korea. *Public Personnel Management* 43, núm. 4: 520-542.
- Bishu, Sebawit y Alexis Kennedy. 2020. Trends and Gaps: A Meta-Review of Representative Bureaucracy. *Review of Public Personnel Administration* 40, núm. 4: 559-588.
- Bradshaw, Jonathan y Naomi Finch. 2010. Family Benefits and Services. En *The Oxford Handbook of Welfare State*, ed. Francis Castles, et.al., 462-478. Nueva York: Oxford University Press.

- Brough, Paula, et. al. 2020. Work–Life Balance: Definitions, Causes, and Consequences. En *Handbook of Socioeconomic Determinants of Occupational Health*, ed. Töres Theorell, 473-487. Suiza: Springer.
- Cailler, James. 2012. Satisfaction with Work-Life Benefits and Organizational Commitment/Job Involvement: Is There a Connection? *Review of Public Personnel Administration* 33, núm. 4: 340-364.
- Calliester, Paul y Judith Galtry. 2006. Paid Parental Leave in New Zealand: A Short History and Future Policy Options. *Policy Quarterly* 2, núm. 1: 38-46.
- Carless, Sally y Josephine Wintle. 2007. Applicant Attraction: The role of recruiter function, work–life balance policies and career salience. *International Journal of Selection and Assessment* 15, núm. 4: 394-404.
- Caridad, María y Florencia López-Boo. 2015. Los servicios de cuidado infantil en América Latina y el Caribe. *El Trimestre Económico* 82, núm. 326: 249-275.
- Cascio, Elizabeth. 2009. Maternal Labor Supply and the Introduction of Kindergartens into American Public School. *The Journal of Human Resources* 44 (núm. 1): 140-70.
- Chordiya, Rashmi. 2019. Are Federal Child Care Programs Sufficient for Employee Retention? Critical Examination from a Gendered Perspective. *The American Review of Public Administration* 49, núm. 3: 338-52.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Ficha de monitoreo: Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil 2020-2021. CONEVAL. 2021 <https://bit.ly/40D5PG2> (consultado el 19 de abril 2023).
- _____. Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil: Ficha de monitoreo 2012. CONEVAL. <https://bit.ly/40D5PG2> (consultado el 19 de abril 2023).

- _____. Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil. Ficha de evaluación 2013. CONEVAL. 2013. <https://bit.ly/40D5PG2> (consultado el 19 de abril 2023).
- _____. Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil: Ficha de evaluación 2017-2018. CONEVAL. 2018. <https://bit.ly/40D5PG2> (consultado el 19 de abril 2023).
- D'Agostino, Maria J., et. al. 2022. Organizational Practices and Second-Generation Gender Bias: A Qualitative Inquiry into the Career Progression of U.S. State-Level Managers”, *The American Review of Public Administration* 52, núm. 5: 335 - 350.
- De la Cruz, Elia. 2014. Preschool enrollment and mothers’ employment in Mexico. Tesis de Doctorado. Universidad de Columbia.
- Dobrotić, Ivana y Sonja Blum. 2020. Inclusiveness of Parental-Leave Benefits in Twenty-One European Countries: Measuring Social and Gender Inequalities in Leave Eligibility. *Social Politics* 27, núm. 3: 588–614.
- Dolcos, Sandra y Dennis Daley. 2009. Work pressure, workplace social resources, and work–family conflict: The tale of two sectors. *International Journal of Stress Management* 16, núm. 4: 291-311.
- El-Sawad, Amal, Peter Ackers y Laurie Cohen. 2006. "Critical perspectives on careers and family-friendly policies: introduction to the symposium". *British Journal of Guidance & Counselling* 34, núm. 3: 273-278.
- Esping-Andersen, Gøsta. 2002. A child-centered social investment strategy. En *Why we need a new welfare state*, ed. Gøsta Esping-Andersen, 26-67. Inglaterra: Oxford, University Press.
- _____. 2002. A new gender contract. En *Why we need a new welfare state*, ed. Gøsta Esping-Andersen, 68-95. Inglaterra: Oxford, University Press.

- Ezra, Marni y Melissa Deckman. 1996. Balancing Work and Family Responsibilities: Flextime and Child Care in the Federal Government. *Public Administration Review* 56, núm. 2: 174-179.
- Feeney, Mary y Justin Stritch. 2019. Family-Friendly Policies, Gender, and Work–Life Balance in the Public Sector. *Review of Public Personnel Administration* 39, núm. 3: 422-448.
- Felfe, Christina y Rafael Lalive. 2012. Early child care and child development: For whom it works and why. *SOEPpaper*, núm. 536: 1-45.
- Frías, Sonia. 2020. Tensiones y conflictos entre roles y responsabilidades en distintas esferas de la vida: El caso de una institución de la administración pública federal mexicana. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México* 6: 1-39.
- Gallagher, Aisling. 2018. The business of care: Marketization and the new geographies of childcare. *Progress in Human Geography* 42, núm. 5: 706-22.
- González, Ana Gabriela. 2018. Las mujeres en la Administración Pública Federal en México. En *Una agenda para la administración pública: Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo*, eds. Fernando Nieto y Ernesto Velasco (México: El Colegio de México, 2018): 340-59.
- _____. 2014. Los factores que influyen en el reclutamiento de las funcionarias a cargos de alta dirección en la Administración Pública Federal en México. Tesis de Licenciatura. El Colegio de México.
- Goldin, Claudia. 2014. A Grand Gender Convergence: Its Last Chapter. *American Economic Review* 104, núm. 4: 1091-1119.
- _____. 2021. *Career & Family: Women's century-long journey toward equity*. New Jersey: Princeton University Press.

- Haas, Linda. 2008. Parental Leave and Gender Equality: Lessons from the European Union. *Review of Policy Research* 20, núm. 1: 89-114.
- Havnes, Tarjei y Magne Mogstad. 2011. No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy* 3, núm. 2: 97-129.
- Hotz, Joseph y Mathew Wiswall. 2019. Child Care and Child Care Policy: Existing Policies, Their Effects, and Reforms. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 686, núm. 1:310-338.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Gobierno Federal 2019. Presentación de resultados. INEGI. <https://bit.ly/3Rn2Puv> (consultado el 20 de enero 2023).
- _____. Censo Nacional de Gobierno Federal 2022. INEGI. <https://bit.ly/3Nki1I5> (consultado el 8 de junio 2023).
- _____. Censo Nacional de Gobierno Federal 2020. Presentación de resultados. INEGI. <https://bit.ly/3OZzjM9> (consultado el 20 de enero 2023).
- _____. Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años por entidad federativa según sexo, años censales seleccionados 2000 a 2020. INEGI. <https://bit.ly/3D9mp7c> (consultado el 15 de mayo 2023).
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Directorio de las estancias para el bienestar y desarrollo infantil. Gobierno de México, <https://bit.ly/3X0p4cw> (25 de mayo 2023).
- _____. Evaluación de Diseño Prestaciones Sociales. México: COCOA. 2016.
- _____. Manual de Organización de la Estancia de Bienestar y Desarrollo Infantil. México: ISSSTE. 2002.

- Jenson, Jane. 2009. Lost in translation: The social investment perspective and gender equality. *Social politics* 16, núm. 4: 446-483.
- Kennedy, Alexis, Sebawit Bishu y Nuri Heckler. 2020. Feminism, masculinity, and active representation: A gender analysis of representative bureaucracy. *Administration & Society* 52, núm. 7: 1101-1130.
- Kleven, Henrik, *et. al.* 2020. Do Family Policies Reduce Gender Inequality? Evidence from 60 Years of Policy Experimentation. *CEPR Discussion Paper Series*: 1-90.
- Koven, Seth y Sonya Michel. 1990. Womanly Duties: Maternalist Politics and the Origins of Welfare States in France, Germany, Great Britain, and the United States, 1880-1920. *The American Historical Review* 95, núm. 4: 1076-1108.
- Kühhirt, Michael y Volker Ludwig. 2012. Domestic Work and the Wage Penalty for Motherhood in West German. *Journal of Marriage and Family* 74, núm. 1: 186-200.
- Lee, Soo-Young y Jeong Hwa Hong. 2011. Does Family-Friendly Policy Matter? Testing Its Impact on Turnover and Performance. *Public Administration Review* 71, núm. 6: 850-879.
- Lewis, Jane. 2002. Gender and welfare state change. *European Society* 4, núm. 4: 331-351.
- Lewis, Suzan. 1997. 'Family Friendly' Employment Policies: A Route to Changing Organizational Culture or Playing About at the Margins? *Gender, Work & Organization* 4, núm. 1: 13-23.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 2021. México: Cámara de Diputados.
- Ley Federal del Trabajo. México: Cámara de Diputados. 2022.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. México: Cámara de Diputados. 2021.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México: Cámara de Diputados. 2023.
- López, Silvia. 2017. Políticas de cuidado infantil en América Latina: Análisis comparado de Chile, Costa Rica, Uruguay y México. *Frontera Norte* 29, núm. 58: 25-46.
- _____. 2020. Hacia la (re)privatización del cuidado infantil en México. Las modificaciones al Programa de Estancias Infantiles Sedesol. *Revista interdisciplinaria de estudios de género de El Colegio de México* 6: 1-35.
- Lopreite, Debora y LauraMacdonald. 2014. Gender and Latin American Welfare Regimes: Early Childhood Education and Care Policies in Argentina and Mexico. *Social Politics* 21, núm. 1: 80-102.
- MacLeavy, Julie. 2016. Neoliberalism and welfare. En *The Handbook of Neoliberalism*, eds. Simon Sripnger, Kean Birch y Julie MacLeavy, 252-61. Nueva York: Routledge.
- Martínez, Juliana. 2005. Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de FLACSO* 4, núm. 2: 1-31.
- Mateo, Mercedes y Lourdes Rodriguez-Chamussy. 2016. *Cashing in on Education. Women, Childcare, and Prosperity in Latin America and the Caribbean*. EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mastatracci, Sharon. 2012. Time Use on Caregiving Activities: Comparing Federal Government and Private Sector Workers. *Review of Public Personnel Administration* 33, núm. 1: 3-27.
- Mastracci, Sharon y Veronica I. Arreola. 2016. Gendered organizations: How human resource management practices produce and reproduce administrative man. *Administrative Theory & Praxis* 38 núm.2 : 137-149.

- Misra, Joya, Michelle Budig, e Irene Boeckmann. 2011. Work-family policies and the effects of children on women's employment hours and wages. *Community, Work & Family* 14, núm.2: 139-157.
- Notten, Natasha, Daniela Grunow y Ellen Verbakel. 2017. Social Policies and Families in Stress: Gender and Educational Differences in Work–Family Conflict from a European Perspective. *Social Indicators Research* 132, núm. 3: 1281-1305.
- Olivetti, Claudia y Barbara Petrongolo. 2017. The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-Income Countries. *Journal of Economic Perspectives* 31, núm. 1: 205-230.
- Orloff, Ann Shola. 2010. Gender. En *The Oxford Handbook of Welfare State*, ed. Francis Castles, et.al., 252-264. Nueva York: Oxford University Press.
- Pfau-Effinger, Birgit. 2005. Welfare state policies and the development of care arrangements. *European Societies* 7, núm 2: 321-347.
- Plataforma Nacional de Transparencia. Solicitud de información con núm. de folio: 330017122005001. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (10 de agosto de 2022).
- _____. Solicitud de información con núm. de folio: 330017122006638. INAI. (20 octubre de 2022).
- _____. Solicitud de información con núm. de folio: 330017122006636. INAI. (20 de octubre de 2022).
- _____. Solicitud de información con núm. de folio: 330011022000157. INAI. (24 de octubre de 2022).
- _____. Solicitud de información con núm. de folio: 330026523001402. INAI. (3 de marzo de 2023).

_____. Solicitud de información con núm. de folio: 330017123002881. INAI. (17 de abril de 2023).

_____. Solicitud de información con núm. de folio: 330017123002868. INAI. (17 de abril de 2023).

Presupuesto de Egresos de la Federación, “Tomo V: Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), <https://bit.ly/3CixgLI> (consultado el 25 de marzo 2023).

Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. México: Cámara de Diputados. 2012.

Román, Héctor. 2022. Por Covid-19 cierran estancias infantiles del ISSSTE en Zacatecas. *El Sol de Zacatecas*, 13 de enero 2022.

Sainsbury, Diane. 1999. Gender and Social-Democratic Welfare States. En *Gender and welfare state regimes*, ed. Diane Sainsbury, 75-114. Nueva York: Oxford University Press.

Saraceno, Chiara. 2011. Childcare needs and childcare policies: A multidimensional issue. *Current Sociology* 59, núm. 1: 78-96.

Schmid, Günther. 1994. Women in the public sector. En *Women and structural change: new perspectives*. Organization for Economic Co-operation and Development, 133-166. Francia: OECD.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tomo V- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados. SHCP. <https://bit.ly/3MKqO6h> (consultado el 7 de abril de 2023).

- Staab, Silke y Roberto Gerhard, “Putting Two and Two Together? Early Childhood Education, Mothers’ Employment and Care Service Expansion in Chile and Mexico”, *Development and Change* 42, núm. 4 (2011): 1088-1093.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle y Oehrlin Dominique. 2017. Perceiving reconciliation: Childcare policies and gendered time conflicts. *Gender & Society* 3, núm. 5: 597-623.
- Tokman, Victor. 2006. *Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social*. Santiago: CEPAL.
- Trappe, Heike, *et. al.*. 2015. The Rise and Decline of the Male Breadwinner Model: Institutional Underpinnings and Future Expectations. *European Sociological Review* 31, núm. 2: 230-242.
- Universidad de Pittsburgh. 2021. *Gender equality in public administration*. Estados Unidos: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Valadez, Blanca. 2021. Estancias infantiles del ISSSTE, abiertas durante pandemia; se alistan a recibir más niños. *MILENIO*, 8 de junio.
- Valiente, Celia. 2002. The Value of an Educational Emphasis: Child Care and Restructuring in Spain since 1975. En *Child care policy at the crossroads: Gender and welfare state restructuring*, eds. Sonya Michel y Rianne Mahon 57-70. Nueva York: Routledge.
- Van Hooren, Franca y Uwe Becker. 2010. One Welfare State, Two Care Regimes: Understanding Developments in Child and Elderly Care Policies in the Netherlands. *Social Policy & Administration* 46, núm 1: 83-107.
- Van Lancker, Wim. 2018. Reducing inequality in childcare service use across European countries: What (if any) is the role of social spending? *Social policy & administration* 52, núm. 1: 271-92.

- Veramendi, Gregory y Sergio Urzua. 2011. The Impact of Out-of-Home Childcare Centers on Early Childhood Development. *IDB Working Paper Series*: 1-71.
- Wadsworth, Lori y Bradley Owens. 2007. The Effects of Social Support on Work–Family Enhancement and Work–Family Conflict in the Public Sector. *Public Administration Review* 67, núm. 1 :75-87
- Webeck, Sean y Hogseok Lee. 2022. The Behavioral Foundations of Representative Bureaucracy. *Perspectives on Public Management and Governance* 5, núm. 3: 209-221.
- Yerkes, Mara y Jana Javornik. 2020. Conceptualizing National Family Policies: A Capabilities Approach. En *The Palgrave Handbook of Family Policy*, eds. Nieuwenhuis, Rense y Wim Van Lancker, 141-67. Estocolmo: Palgrave Macmillan.
- Yu, Helen. 2019. Work-Life Balance: An Exploratory Analysis of Family-Friendly Policies for Reducing Turnover Intentions Among Women in U.S. Federal Law Enforcement. *International Journal of Public Administration* 42, núm. 4: 345-57.