

Que reforma y adiciona los artículos 19 de la Ley General de Desarrollo Social y 43 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a cargo de la diputada María del Rocío Banquells Núñez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La que suscribe, diputada María del Rocío Banquells Núñez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción tercera del artículo 19 de la Ley General de Desarrollo Social y se adiciona un segundo párrafo del artículo 43 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Exposición de Motivos

I. Contexto previo

El 28 de febrero de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el **Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el Ejercicio Fiscal 2019**, (en adelante el Programa) mediante el cual **desaparece** la modalidad de apoyo a través de las **Estancias Infantiles para el cuidado y atención del desarrollo integral de niñas y niños en su primera infancia** y emite nuevas reglas de operación que establecen que a través de la Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal se haría la entrega del recurso público **de forma directa a la población objetivo** entendiéndose por ésta a las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, que no cuentan con el servicio de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios y que tienen bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años de edad o entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años de edad, en casos de niñas o niños con alguna discapacidad¹ esto es, dicho Programa hace una consideración parcial a niñas y niños que se encuentran dentro el rango de edad que comprende la Primera Infancia y **excluye** a los de 0 a 1 año **con o sin discapacidad**.

Para el ejercicio fiscal 2021, el Programa estableció que **los criterios prioritarios y requisitos de elegibilidad** son las personas que habiten en municipios indígenas o aquellos en donde más del 40% de su población es afrodescendiente de alto rezago social, pobreza extrema y zonas con alto grado de marginación y altos índices de violencia, zonas fronterizas, así como las zonas turísticas y aquellas que generen estrategias integrales de desarrollo, criterios que se repiten para el ejercicio fiscal 2022.

El objetivo general según el referido programa consiste en contribuir a mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral y escolar de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo, o estudian y que no cuenten con la prestación de cuidados infantiles, así como promover el bienestar de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en orfandad materna, para su manutención y educación. Cabe puntualizar que para el ejercicio fiscal 2021, el Programa incorporó el apoyo para el bienestar de las niñas, niños, adolescentes jóvenes **en orfandad materna** y cuya modalidad no es parte de la exposición de motivos del presente Proyecto de Iniciativa.

Desde el ejercicio fiscal 2019 el Programa estableció mil seiscientos pesos bimestrales por cada niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años y de tres mil seiscientos pesos bimestrales, por cada niña o niño con discapacidad de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años, montos que han permanecido **sin aumento** durante los ejercicios fiscales **2020**, **2021**² y **2022**.³

La **población objetivo** según el Tercer Informe de Gobierno son **978,593 personas**.⁴

El problema posee dos vertientes:

Primera: Al haberse sustituido las Estancias Infantiles por la modalidad de entrega directa del recurso público a

los beneficiarios, el Estado mexicano dejó de cumplir con el mandato consagrado en el artículo cuarto párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en velar y cumplir con el **Principio del Interés Superior de la Niñez**, ya que no se realizó una estimación de posibles repercusiones positivas o negativas en el desarrollo integral de la niñez como **derecho humano**, desatendiendo el **Principio de Progresividad** establecido en el artículo primero párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con lo anterior tampoco se cumple con el **Principio de no Discriminación e Igualdad** establecidos en los artículos primero último párrafo y cuarto primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el Estado implícitamente otorga **un trato diferenciado** para el cuidado y atención al desarrollo integral **en la Primera Infancia de quienes se encuentran en condición de pobreza o pobreza extrema** y coloca a dichas niñas y niños **en un plano de desventaja o desigualdad** respecto a quienes **si** cuentan con dicho servicio de Estancia Infantil como prestación social o a través del sistema privado o mixto, ya que como se abundará más adelante, las Estancias Infantiles han acreditado tener un efecto favorecedor en el desarrollo físico y mental de las niñas y niños. Además, como se refirió a supra líneas, el Programa **excluye sin fundamento y motivación** a las niñas y niños de 0 a 1 año de edad **con o sin discapacidad**.

Segunda: El diseño del Programa se estructura bajo la premisa de que todas y todos los beneficiarios cuentan con redes familiares o de apoyo para el cuidado de las niñas o niños, lo cual no es cierto; perpetúa las desigualdades y los estereotipos de género al responsabilizar del cuidado de los infantes a las mujeres y **no** comprende en esencia, las múltiples condiciones económicas, laborales, familiares, geográficas, culturales, sociales que impiden que desde la casa se otorgue cuidado y atención al desarrollo integral infantil **en la primera infancia**.

II.- Para abordar las vertientes del problema, se plantea realizar un análisis ponderado de éstas desde una **perspectiva de infancia y de género**.

Perspectiva de infancia

Concepto. Es un mandato legal **vinculante** que exige que el interés superior de la niñez sea **valorado y considerado** como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernen, tanto en el ámbito público, privado y social.

Base Convencional. Con data de 20 de noviembre de 1989 fue aprobada la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, la cual entró en vigor en nuestro país el 21 de octubre de 1990 y tiene como mayor aportación el establecer principios guía que tienen como propósito salvaguardar el bienestar de la niñez. El texto de esta convención prevé cuatro **principios básicos**: **el interés superior del niño, la protección integral, la autonomía progresiva y la no discriminación**.

Con esta nueva visión que aporta la convención, se abandona el término “menores” para sustituirlo por el de “niños, niñas y adolescentes”, a fin de hacer énfasis en que se trata de personas individuales, **sujetos de derechos al igual que los adultos** y dejan de ser sujetos pasivos que ven satisfechas o no sus necesidades.

El Comité de los Derechos del Niño ha establecido que el artículo 3, párrafo 1, de la Convención, enuncia uno de los cuatro principios generales que ésta aporta, relativo a la interpretación y aplicación de todos los derechos reconocidos y lo aplica como un concepto dinámico que debe evaluarse adecuadamente en cada contexto.

El Comité señala que el **Interés Superior de la Niñez** engloba un concepto triple:

Como Derecho Sustantivo: El derecho de niñas, niños y adolescentes a que su interés superior sea una consideración primordial siempre que se tenga que tomar una decisión que les afecte, ya sea personal o colectivamente.

Como Principio de Derecho: Si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá aquella que satisfaga de manera más efectiva el ejercicio de los derechos de la niñez.

Como norma de Procedimiento : Siempre que una decisión afecte a una o más niñas, niños o adolescentes, se deberá incluir la estimación de posibles repercusiones (positivas o negativas) para la niñez, en el proceso para la toma de decisiones.

Base Constitucional.

La reforma al artículo 1° constitucional efectuada en junio de 2011, la cual establece que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia carta magna **y en los tratados internacionales** de los que el país sea parte, significa un cambio trascendental en el funcionamiento del Estado mexicano.

Dicha reforma obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad** .

Además, el texto de la carta magna establece que la interpretación normativa en materia de derechos humanos se hará de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales, **favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas.**

La reforma obliga a las y los legisladores federales y locales, a que cada decisión que adopten deberá inscribirse en una labor de creación de leyes **con perspectiva de derechos fundamentales.**

Ahora bien, en armonía con el derecho convencional, el artículo 4 párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para **su desarrollo integral** . Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.” (negrita es resalte de la suscrita).

Base legal.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes publicada el 4 de diciembre de 2014, tiene como objetivo primordial reconocerles como **titulares de derechos y garantizar su pleno ejercicio, respeto, protección y promoción** .

Esta ley dio origen al Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), que tiene por objeto el diseño e instrumentación de políticas públicas desde el más alto nivel de decisión gubernamental, con el propósito de que todas las niñas, niños y adolescentes puedan exigir y **ejercer sus derechos humanos**, ya no como objetos de protección, sino como responsables de decidir y opinar lo que consideran mejor para ellas y ellos.

Concatenado a lo anterior, la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil establece en su artículo 9, lo siguiente:

*“Artículo 9. **Niñas y niños tienen derecho a recibir los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en condiciones de calidad, calidez, seguridad, protección y respeto a sus derechos, identidad e individualidad con el fin de garantizar el interés superior de la niñez.**”* (negrita y cursiva es resalte de la suscrita).

De lo anterior se colige que el marco jurídico convencional, constitucional y legal obliga al Estado mexicano a visualizar el desarrollo integral como un derecho humano de las niñas y niños en su primera infancia, el cual debe ser garantizado como mejor favorezca al ejercicio de sus derechos, esto es a través de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil bajo los principios de universalidad, igualdad, no discriminación, inclusión, interculturalidad, en condiciones de calidad, calidez, seguridad, protección y respeto a sus derechos, identidad e individualidad con el fin de garantizar el interés superior de la niñez.

Violación al principio del Interés Superior de la Niñez y de Progresividad con la desaparición de las estancias infantiles

Las políticas públicas constituyen instrumentos a través de los cuales el Estado lleva a cabo la protección de los derechos sociales, por lo que tiene la obligación de considerar el **Principio del Interés Superior de la Niñez** en todo lo que concierne al diseño y aplicación de dichas garantías.

Luego, la aplicación de ese principio en el diseño y ejecución de políticas públicas que involucren a las niñas y niños, implica buscar el medio idóneo para satisfacer sus necesidades básicas, lo cual sólo puede alcanzarse si se respeta el **Principio de Progresividad**, previsto en el artículo 1o. constitucional, el cual, en términos generales, ordena ampliar el alcance y protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad.

Este principio se puede diseccionar en varias exigencias de carácter positivo y negativo.

En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para las y los legisladores la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos.

En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad. Las y los legisladores tienen prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente, acorde a la Jurisprudencia 85/2017 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "**Principio de progresividad de los derechos humanos. Su concepto y exigencias positivas y negativas**," con Registro digital: 2015305 publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 47, octubre de 2017, página 189.

Así también, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que las acciones u omisiones que impliquen regresión en el alcance y tutela de un derecho humano, están sujetas a un escrutinio estricto y sólo pueden justificarse si: a) se acredita la falta de recursos; b) se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y, c) se demuestra que se aplicó el máximo de recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron para tutelar otro derecho humano (y no cualquier otro objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor.

Lo anterior en congruencia con el contenido en la Jurisprudencia 87/2017 de rubro: "**Principio de progresividad de los derechos humanos. La prohibición que tienen las autoridades del Estado mexicano de adoptar medidas regresivas no es absoluta, pues excepcionalmente éstas son admisibles si se justifican plenamente,**" con Registro digital: 2015304 publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 188.

Lo antes expuesto implica que cuando se diseñe o ejecute una medida regresiva se tiene que justificar plenamente en los términos previamente señalados.

Ahora bien, del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2019 y del Acuerdo por el que se Emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el Ejercicio Fiscal 2019, no se advierte que hayan justificado los extremos anteriores de manera alguna, sino que simplemente **se redujo sustancialmente el presupuesto al Programa y fue eliminada la modalidad de Estancias Infantiles.**

Ello vulneró al Principio de Progresividad y, como consecuencia, afectó el Interés Superior de la Niñez al disminuir las garantías sociales que ya habían incorporado a su esfera jurídica para la protección de sus Derechos Humanos.

Estudios y datos estadísticos que acreditan la efectividad de las Estancias Infantiles para la atención y cuidado del desarrollo integral de la niñez.

Estudios

El informe mundial denominado **“La primera infancia importa para cada niño”**, publicado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en septiembre de 2017, relativo al desarrollo del niño en la primera infancia, muestra que el periodo comprendido entre la concepción y el inicio de la educación escolar brinda **una oportunidad decisiva y única de influir en el desarrollo del cerebro de la niñez** . Durante este periodo de la vida, el cerebro crece con asombrosa rapidez. Las conexiones se forman a una velocidad que no volverá a repetirse en la vida, lo que determina y afecta profundamente el desarrollo cognitivo, social y emocional de la niña y el niño, influyendo en su capacidad para aprender, resolver problemas y relacionarse con los demás. Esto influye a su vez en la propia vida de los adultos, al repercutir en su capacidad para ganarse la vida y realizar una contribución a la sociedad en la que viven e incluso afecta su felicidad en el futuro.

El artículo publicado en el referido informe mundial por Jorge Luis García, James J. Heckman (Universidad De Chicago), Duncan Ermini Leaf, María José Prados (Universidad del Sur de California), titulado **“Los beneficios a largo plazo de la atención temprana de calidad para las madres desfavorecidas y sus hijos”** señala la **efectividad de un programa de calidad como las Estancias Infantiles** . ⁵

Por su parte el estudio del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (en adelante **Coneval**), denominado “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019”, **confirma la efectividad de las Estancias Infantiles para promover la participación en el mercado laboral de mujeres de escasos recursos y además identifica mejoras en el desarrollo físico y mental de las niñas y niños.**

Datos Estadísticos

En el **Cuadro 1** se presentan las principales características de las instituciones que brindan servicios de cuidado infantil, siendo un sistema público que se divide en servicios contributivos (IMSS e ISSSTE) y en servicios no contributivos (SEP, DIF y Bienestar). Para el año 2017, la oferta pública de estancias y guarderías para atender a la población infantil estaba compuesta por 42,192 centros y atendió a 1,302,026 niñas y niños. Por el lado de la oferta privada, de acuerdo con el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas de INEGI, en México se registraron 8,655 guarderías en 2017, las cuales representan 20.5 por ciento en relación con la oferta pública.

Cuadro 1. Instituciones que proveen servicios de cuidado infantil, 2017

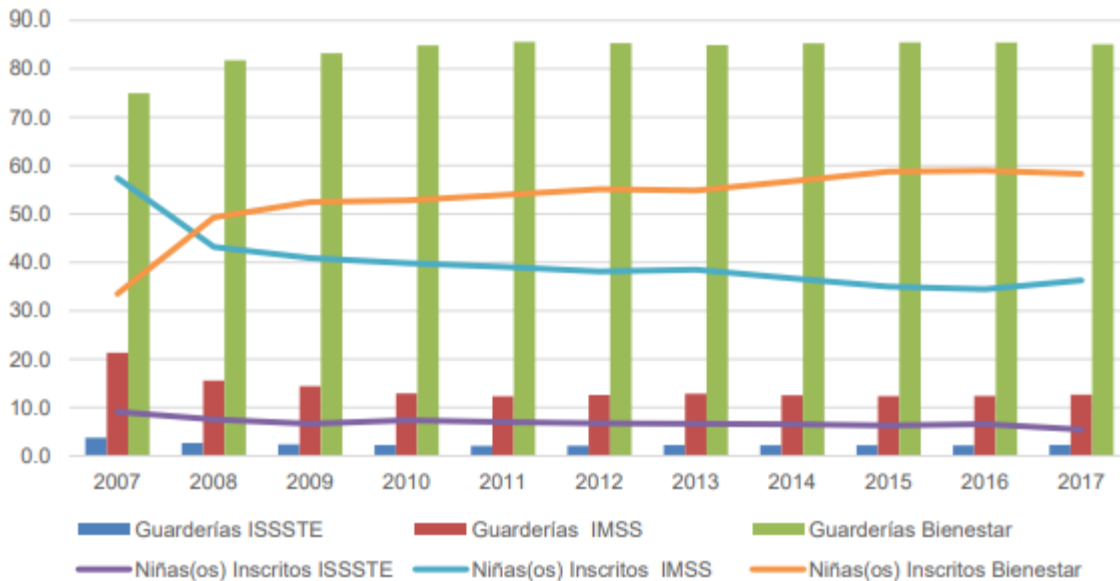
	Institución	Nomenclatura	Modalidad	Nivel	Población objetivo	Niños atendidos	Número de Centros
Servicios Contributivos	ISSSTE ^{1/}	Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Hijos de trabajadores afiliados (De 2 meses a 6 años)	29,683 *	243 *
	IMSS ^{2/}	Guarderías	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Hijos de trabajadores afiliados (De 43 días a 4 años)	197,710 *	1,364 *
	SEP ^{4/}	Centros de Desarrollo Infantil	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	45 días a 5 años 11 meses	67,877 ***	1,152 ***
Servicios No contributivos	SEP	Centros de Asistencia Infantil Comunitarios	Semiescolarizado (comunitario)	Educación inicial y preescolar	Población infantil (De 2 a 6 años)	70,998 **	1,715 **
		Cursos de Preescolar Comunitarios	Semiescolarizado (comunitario)	Educación inicial y preescolar	Población infantil (De 3 a 5 años 11 meses)	164,743 ***	18,237 ***
		Preescolar Indígena	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Población infantil (De 4 a 6 años)	423,344 ***	9,838 ***
	DIF ^{3/}	Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Población infantil (45 días a 5 años 11 meses)	35,462 **	486 **
	BIENESTAR ^{5/}	Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Escolarizado	Educación inicial	Población Infantil (De 1 a 3 años 11 meses)	312,209 *	9,157 *
Población Infantil con alguna discapacidad (De 1 a 5 11 meses)	5 514 *						
Servicios Privados	Servicios de cuidado infantil privados****					No disponible	8,655
Total						1,307,540	50,847

Fuente: Elaboración del Coneval a partir de la Evaluación Estratégica de Protección Social en México.

Se resalta que las estancias infantiles de la Secretaría de Bienestar atendían a la población con menos ingresos y que participan, principalmente, en el mercado laboral informal. En este sentido, el Programa de Estancias Infantiles en adelante PEI era un espacio que se enfocaba en atender las necesidades de cuidado infantil para las madres y padres solos que tienen ingresos menores a la línea de pobreza por ingresos, y que no son derechohabientes de los sistemas de seguridad social.

En la **Gráfica 1** se puede observar la relación entre la oferta de guarderías del ISSSTE, IMSS y Bienestar, en donde se evidencia que las estancias infantiles del PEI, son las que tenían mayor cobertura, medida tanto por el número de infantes atendidos como por el número de estancias.

Gráfica 1. Porcentaje de Guarderías y Niñas (os) inscritos según institución 2007-2017



Fuente: Elaboración del Coneval a partir de la Evaluación Estratégica de Protección Social en México.

Las evaluaciones realizadas al Programa de Estancias Infantiles por el Coneval mostraron resultados favorables. Por un lado, **es efectivo** para promover la participación en el mercado laboral de mujeres de escasos recursos con hijos pequeños, especialmente las que no trabajaban antes de entrar al programa. Se observó un aumento de 18 por ciento en la probabilidad que tienen estas mujeres de incorporarse a un empleo acompañado de un incremento de seis horas de trabajo a la semana (INSP 2011). El PEI representó un espacio de cuidado infantil para las familias de bajos recursos, puesto que un aumento en la participación y utilización de programas de cuidado infantil subsidiado por el gobierno **reduce** el uso de cuidado infantil brindado por redes familiares o de apoyo y brinda un espacio para mejorar el desarrollo infantil.

Las evaluaciones también identificaron mejoras en la socialización de los infantes y diversidad de su dieta. Las niñas y niños que tuvieron mayor exposición al programa cuentan con mejoras en el puntaje de la escala de comunicación. Las hijas y los hijos de las titulares que no trabajaban antes de entrar al programa son los que más se benefician en cuanto al desarrollo del comportamiento individual-social y este efecto es mayor conforme aumenta la exposición al programa. De acuerdo con el Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario (IMSU), el nivel de satisfacción percibida por los beneficiarios registró calificaciones altas en las variables de Satisfacción (94 puntos), Calidad percibida (95 puntos), Expectativas (87 puntos) y Confianza (96 puntos).⁶

Las estancias infantiles como oportunidad de detección de maltrato infantil.

Las Estancias Infantiles en muchos casos, les permite a las niñas y niños salir por algunas horas de hogares violentos. Para muchos niños y niñas, sus familias y las casas en las que viven no son el lugar de cuidado, cariño y seguridad que deberían, sino espacios de agresión física, alimentaria, sexual, emocional y por razones de género, entre otras. Las estancias infantiles son, o deberían ser, los espacios en donde las niñas y niños puedan alejarse por algunas horas de esa situación y en las que se puedan detectar esas circunstancias de maltrato infantil en el hogar.

El derecho a la seguridad social, específicamente el de prestación de guarderías, tiene finalidades diversas. Entre éstas, además de las ya mencionadas, están las de fortalecer la salud y el desarrollo de niñas y niños, la adquisición de conocimientos que promuevan la comprensión, el empleo de la razón y de la imaginación de la población infantil. Por otra parte, este servicio debe incentivar la construcción de hábitos saludables y de convivencia, así como la cooperación en el esfuerzo y metas comunes desde la primera infancia. La Constitución Federal, en el artículo 123, establece que las guarderías son servicios orientados a mantener el bienestar y la protección de niñas y niños, los trabajadores y sus familias. Una de las maneras en las que el Estado buscó cumplir el mandato constitucional fue la creación de instituciones públicas o concesionadas que ofrecieran el

servicio de cuidado infantil como prestación de seguridad social.⁷

Tanto la legislación, como la reglamentación y las prácticas administrativas reconocieron esa división inequitativa dentro de los hogares; buscaron responder a esa problemática mediante normas y prácticas que, paradójicamente, muchas veces terminaron por avalar e incentivar esa repartición desigual e injustificada, como más adelante se detallará.

Perspectiva de género

Históricamente las mujeres han sido relegadas al espacio privado: El cuidado de las hijas e hijos, de las personas adultas mayores, de enfermos, de la administración del hogar, la elaboración de alimentos, entre otras tareas domésticas por las cuales no se percibe ninguna remuneración económica; mientras tanto, a los hombres se les educa para apropiarse del espacio público, es decir, a los trabajos extra domésticos: espacios de toma de decisiones en el ámbito privado y público; condiciones que les permiten otro tipo de privilegios, la posibilidad del descanso, actividades culturales, deportivas o de recreación.

Si bien se ha avanzado de forma importante en la igualdad de género con respecto a que más mujeres están integradas al mercado laboral (trabajo extra doméstico); sin embargo, lo que no se está percibiendo -tanto por un gran sector de la sociedad, como por las instituciones de gobierno-, es que en la mayoría de las mujeres, sigue recayendo la responsabilidad de las labores de cuidado y domésticas; la atención a sus parejas (en caso de tenerlos) y con la pandemia generada por el Covid 19 se sumó el acompañamiento escolar de las hijas e hijos. Es decir, las mujeres están realizando más trabajo que los hombres, prácticamente estamos hablando de **cuatro jornadas**.

En suma, las mujeres ya no sólo son responsables de la triple jornada (trabajo doméstico, trabajo extra doméstico y atención de su pareja); la pandemia agregó una cuarta. Lamentablemente, de todas, sólo una es remunerada, lo que tampoco significa que su trabajo sea bien remunerado o con las mismas oportunidades para acceder al mercado laboral en igualdad de condiciones que los hombres.

En México está comprobado que las mujeres son las peores pagadas. Según información del Coneval **referente a la pobreza laboral al segundo trimestre de 2021**, el ingreso laboral mensual de los hombres ocupados en el segundo trimestre fue \$4,755.36 y el de las mujeres, \$3,803.92. La brecha de los ingresos laborales entre hombres y mujeres en el segundo trimestre fue de \$951.45, la cual es \$94.91 mayor que la del primer trimestre 2021 (\$856.54).⁸

Por lo tanto, la desigualdad social, laboral y económica de las mujeres, no sólo se expresa en hacerse cargo de cuatro jornadas, lo es también, la ausencia de ingresos por todo el tiempo invertido y por lo que perciben remuneración es en la informalidad o con sueldos que implican de por sí una discriminación por el hecho de ser mujeres, aun desempeñando responsabilidades similares a sus pares hombres.

En cuanto a las labores de cuidado, estas siguen siendo asignadas a las mujeres, lo que las deja en menores condiciones de acceder a empleos mejor remunerados, a emprender negocios que les generen mejores ingresos económicos, a estudiar, a desempeñar su profesión, a buscar ascensos o mejores condiciones salariales.

De acuerdo con el Informe sobre Pobreza y Género 2008-2018, el promedio a nivel nacional del trabajo doméstico o de cuidados no remunerados se ubicó en 27.8 horas semanales para las mujeres y 15.2 para los hombres en 2018.

Refiere que de acuerdo con los últimos datos disponibles de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición, entre el cuarto trimestre de 2019 y el de 2020, la Población no Económicamente Activa de mujeres, que reportó quehaceres domésticos como ocupación, aumentó más que en los hombres, en ellas fue de 1.3 millones (21.0 millones al final del periodo), y en ellos de 0.5 millones (1.7 millones al final del periodo).

Asimismo, debido al contexto de pandemia, la disminución de la Población Económicamente Activa (PEA) de mujeres fue mayor respecto de la PEA de hombres, ya que entre el tercer trimestre de 2019 y 2020 disminuyó en

9.7%, situándose en 20.2 millones al final de este periodo, mientras que la PEA de hombres decreció en 4.0%, al ubicarse en 33.6 millones. Para el cuarto trimestre de 2020, si bien se observa una mayor participación económica para mujeres y hombres, en las mujeres la recuperación fue menor.⁹

La falta de corresponsabilidad del trabajo doméstico entre los sexos representa una limitante estructural para la mayoría de las mujeres que desean participar en el trabajo remunerado, ya que esto genera ausencias laborales -con su consecuencia de “pérdida de credibilidad” ante las o los jefes por su ausentismo o por “pedir muchos permisos”-, o lo que deriva en renunciar para dedicarse exclusivamente a las labores domésticas.

Las mujeres necesitan a las Estancias Infantiles, no sólo como espacios seguros para sus hijas o hijos, **sino para emparejar el piso con los hombres en cuanto al tiempo que estos dedican a su desarrollo** .

Reconociendo, además, que las mujeres también tienen derecho al esparcimiento, al bienestar emocional, al desarrollo y crecimiento profesional; sin embargo, mientras las mujeres sigan asumiendo el cien por ciento las labores domésticas y de cuidado, seguirán en desventaja para su desarrollo educativo, profesional, empresarial, político o laboral.

Por todo lo anterior, y atendiendo los principios de **Universalidad y Progresividad** de los Derechos Humanos, la presente iniciativa plantea:

Elevar a rango de ley al Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras **como Prioritario y de Interés Público** . La propuesta implica crear un Programa de Estancias Infantiles de servicios no contributivos adheridos al **Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (PNPS) 2020-2024** para hijas e hijos de madres, padres trabajadores o tutores, que no cuentan con dicho servicio como prestación social, para que tengan acceso a los servicios de atención, cuidado y desarrollo integral en su primera infancia como un derecho humano, en condiciones de calidad, calidez, honradez, seguridad, protección y respeto a sus derechos, identidad e individualidad a fin de garantizar el Interés Superior de la Niñez.

Con ello también se busca que más mujeres se integren al mercado laboral o a los centros educativos de forma efectiva y puedan ejercer otros derechos como los culturales, recreativos, o deportivos.

Presento el siguiente cuadro para dar claridad a lo que se plantea reformar y adicionar:

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 19. Son prioritarios y de interés público:</p> <p>I. Los programas de educación obligatoria;</p> <p>II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;</p> <p>III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;</p> <p>IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria;</p> <p>V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación nutritiva y de calidad y nutrición materno-infantil;</p> <p>VI. Los programas de abasto social de productos básicos;</p> <p>VII. Los programas de vivienda, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa;</p> <p>VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y</p> <p>IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.</p>	<p>Artículo 19. Son prioritarios y de interés público:</p> <p>I. Los programas de educación obligatoria;</p> <p>II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;</p> <p>III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad, de Estancias Infantiles para el cuidado y atención al desarrollo integral de la primera infancia;</p> <p>IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria;</p> <p>V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación nutritiva y de calidad y nutrición materno-infantil;</p> <p>VI. Los programas de abasto social de productos básicos;</p> <p>VII. Los programas de vivienda, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa;</p> <p>VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y</p> <p>IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.</p>

LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 43. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en un medio</p>	<p>Artículo 43. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en un medio</p>

<p>ambiente sano y sustentable, y en condiciones que permitan su desarrollo, bienestar, crecimiento saludable y armonioso, tanto físico como mental, material, espiritual, ético, cultural y social.</p>	<p>ambiente sano y sustentable, y en condiciones que permitan su desarrollo, bienestar, crecimiento saludable y armonioso, tanto físico como mental, material, espiritual, ético, cultural y social.</p> <p>Para dar cumplimiento a lo anterior, el Estado garantizará la prestación de servicios de Estancias Infantiles para el cuidado y atención al desarrollo integral de la Primera Infancia, garantizando el acceso universal de niñas y niños en condiciones de igualdad, no discriminación, inclusión, interculturalidad, con calidad, calidez, honradez, seguridad y protección adecuadas, con el fin de salvaguardar el Principio del Interés Superior de la Niñez.</p>
--	--

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma la fracción tercera del artículo 19 de la Ley General de Desarrollo Social; se adiciona un segundo párrafo del artículo 43 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

Artículo Primero: Se reforma la fracción tercera del artículo 19 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 19. Son prioritarios y de interés público:

- I. Los programas de educación obligatoria;
- II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;
- III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad, **de Estancias Infantiles para el cuidado y atención al desarrollo integral de la primera infancia;**
- IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria;
- V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación nutritiva y de calidad y nutrición materno-infantil;
- VI. Los programas de abasto social de productos básicos;
- VII. Los programas de vivienda, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa;
- VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y
- IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

Artículo Segundo: Se adiciona un segundo párrafo del artículo 43 de la Ley General de los Derechos de las

Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 43. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en un medio ambiente sano y sustentable, y en condiciones que permitan su desarrollo, bienestar, crecimiento saludable y armonioso, tanto físico como mental, material, espiritual, ético, cultural y social.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el Estado garantizará la prestación de servicios de Estancias Infantiles para el cuidado y atención al desarrollo integral de la Primera Infancia, garantizando el acceso universal de niñas y niños en condiciones de igualdad, no discriminación, inclusión, interculturalidad, con calidad, calidez, honradez, seguridad y protección adecuadas, con el fin de salvaguardar el Principio del Interés Superior de la Niñez.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo . Las legislaturas de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las armonizaciones normativas, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Notas

1 Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el Ejercicio Fiscal 2019, publicado el 28 de febrero de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551573&fecha=28/02/2019

2 Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el Ejercicio Fiscal 2021, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609027&fecha=28/12/2020

3 Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el Ejercicio Fiscal 2022, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639617&fecha=29/12/2021

4 Cámara de Diputados. Tercer Informe de Gobierno, disponible en:

https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfc_bd02a8e444abfb44.pdf

5 UNICEF. La primera infancia importa para cada niño, disponible en:

https://www.unicef.org/peru/sites/unicef.org/peru/files/2019-01/La_primera_infancia_importa_para_cada_nino_UNICEF.pdf

6 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019”, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA_ESTANCIAS_INFANTILES.pdf

7 Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). Derecho a la seguridad social: Guarderías. Cuadernos de Jurisprudencia, núm. 10. Disponible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/biblioteca-virtual/derecho-la-seguridad-social-guarderias>

8 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Medición de la Pobreza. EL Coneval presenta información referente a la pobreza laboral al segundo trimestre de 2021, Disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx

9 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. “Persiste brecha entre mujeres y hombres en la tasa de

participación económica entre 2008 y 2018”, disponible en:

<https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/>

COMUNICADO_03_DIA_INTERNACIONAL_MUJER.pdf

Salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de marzo de 2022.

Diputada María del Rocío Banquells Núñez (rúbrica)