



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN No. 29 / 2019

SOBRE EL CASO DE LA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS USUARIAS Y BENEFICIARIAS DEL “PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS”.

Ciudad de México, a 31 de mayo de 2019

**LIC. MARÍA LUISA ALBORES GONZÁLEZ
SECRETARIA DE BIENESTAR.**

**DR. CARLOS MANUEL URZÚA MACÍAS
SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.**

**DR. CÉSAR EMILIANO HERNÁNDEZ OCHOA
COMISIONADO NACIONAL DE MEJORA
REGULATORIA.**

**LIC. MARÍA DEL ROCÍO GARCÍA PÉREZ
TITULAR DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA.**

Distinguidas señoras y señores:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero; 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, párrafo primero, 6, fracciones I, II y III, 15 fracción VII, 24 fracción IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado los hechos y evidencias del expediente de queja



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

CNDH/1/2019/1599/Q, relacionados con las violaciones a los derechos humanos de las personas beneficiarias y usuarias del “*Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*”.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y asegurar que sus nombres y datos personales no sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 3, 11, fracción VI, 16 y 113 fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas, quienes tendrán el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para facilitar la lectura de la presente Recomendación y evitar repeticiones innecesarias, se aludirá a las diversas instituciones, dependencias y ordenamientos normativos con acrónimos o abreviaturas, las cuales podrán identificarse de la siguiente manera:

Nombres	Acrónimo y/o abreviatura
Auditoría Superior de la Federación	ASF
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	CONEVAL



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución, o Constitución General de la República
Convención sobre los Derechos del Niño	Convención de Niñez
Convención Americana sobre los Derechos Humanos	Convención Americana
Comité de los Derechos del Niño	Comité de Niñez
Comisión Nacional de Mejora Regulatoria	CONAMER
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”	Instituto Nacional de Nutrición
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	LGDNNA
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Ley de Presupuesto
Presupuesto de Egresos de la Federación	Presupuesto de Egresos
Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019	Programa de Apoyo al Bienestar
Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Programa de Estancias Infantiles
Secretaría de Desarrollo Social	SEDESOL
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Secretaría de Educación Pública	SEP
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF Nacional
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

4. De igual manera, para la mejor comprensión de esta Recomendación y tomando en cuenta las 5,340 personas agraviadas y/o quejas, se ha considerado referirlas a lo largo del presente documento recomendatorio directamente como: niñas y niños; madres trabajadoras y padres solos, así como responsables y trabajadoras de estancias infantiles. En términos generales, referimos como autoridades responsables a toda aquella que tuvo algún grado de participación en la disminución del presupuesto y cancelación del Programa de Estancias.

5. A fin de facilitar la pronta referencia de los distintos rubros que se desarrollan en esta Recomendación, se presenta el siguiente índice:

ÍNDICE	PÁRRAFOS
I. HECHOS	6-21
II. EVIDENCIAS	22-56
III. SITUACIÓN JURÍDICA	57-64
IV. OBSERVACIONES	65-66

A. ANÁLISIS DE CONTEXTO O SITUACIONAL DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES	67
a. Antecedentes del Programa de Estancias Infantiles en los años de 2007 al 2018	68-70
i. Presupuesto del Programa	71-73
ii. Apoyos otorgados	74-78
iii. Cobertura de los servicios y población atendida	79-81
iv. Impactos positivos del Programa de Estancias Infantiles en la población objetivo	82
❖ De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	82-84
❖ De acuerdo con el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “<i>Salvador Zubirán</i>” (Instituto Nacional de Nutrición)	85-89
❖ De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas (ONU)	90

❖ De acuerdo a la Secretaría de Educación Pública	91-92
❖ De acuerdo a la entonces Secretaría de Desarrollo Social (hoy Secretaría de Bienestar)	93-95
❖ De acuerdo con el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	96-98
❖ De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	99
v. Evaluación y observaciones al Programa de Estancias Infantiles por parte de la Auditoría Superior de la Federación	100-103
b. Cancelación del Programa de Estancias Infantiles y creación del Programa de Apoyo al Bienestar	104-116
B. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES Y EL PROGRAMA DE APOYO AL BIENESTAR	117

a. Comparativo entre Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles 2018 y las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar 2019	117
b. Procedimiento para la creación de Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar	118-125
c. Las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar para el Ejercicio Fiscal 2019	126-130
d. Irregular autorización presupuestaria	131-135
e. Dictamen de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria	136-146
C. VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS	147
a. Incumplimiento de la prohibición de regresividad de los Derechos Económicos Sociales y Culturales	148-156
b. Consideraciones sobre la violación a los derechos económicos, sociales y culturales de niñas y niños; madres trabajadoras y padres solos y responsables y trabajadoras de estancias infantiles	157
❖ Objetivo	158-159

❖ Presupuesto	160-165
❖ Cobertura	166-188
c. Violaciones a los derechos humanos de niñas y niños	189
❖ Omisión de considerar el interés superior de niñas y niños en primera infancia	189-203
❖ Violación al principio de interés superior de la niñez	204-212
❖ Irregularidades en la elaboración del censo de beneficiarios del Programa de Apoyo al Bienestar	213-219
❖ Violación del derecho a una vida digna, a la supervivencia y al desarrollo	220-242
❖ Violación al derecho de prioridad de niñas y niños	243-254
❖ Violación al derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral	255-265
❖ Violación al derecho a la educación de niñas y niños	266-276

❖ Violación al derecho a la salud de niñas y niños	277-282
❖ Derechos de niñas y niños con discapacidad	283-287
❖ Violación al derecho a la participación de niñas y niños	288-293
❖ Violación al derecho al juego y esparcimiento	294-296
c. Derechos de madres trabajadoras y padres solos	297
❖ Violación al derecho a la dignidad y no discriminación	297-308
❖ Violación al derecho de las familias a la protección de su organización y desarrollo	309-320
❖ Violación al derecho al trabajo de madres trabajadoras y padres solos	321-329
e. Violación a los derechos de las personas responsables y trabajadoras de Estancias Infantiles afectadas	330-343



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

f. Inobservancia de las medidas cautelares emitidas por este Organismo Nacional, atribuible a la Secretaría de Bienestar	344-349
V. RESPONSABILIDAD	350-353
VI. REPARACIÓN DEL DAÑO	354-361
VI. RECOMENDACIONES	

I. HECHOS.

6. En el periodo del 7 de febrero al 29 de abril de 2019, diversas personas beneficiaras y usuarias del Programa de Estancias Infantiles vigente hasta el 28 de febrero del 2019, presentaron quejas ante este Organismo Nacional, en las que, de forma coincidente, señalaron lo siguiente:

6.1. Que el 28 de diciembre de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, que en su Anexo 13 correspondiente al Ramo 20 estableció un presupuesto para el Programa de Estancias Infantiles 50% menor al asignado en el año inmediato anterior, y posteriormente se canceló el Programa en su totalidad, lo que constituye una violación a los derechos humanos de los niños y niñas usuarias del referido programa, de sus madres, padres y/o tutores, y de las responsables y trabajadoras de las estancias infantiles.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

6.2. Que la emisión de las reglas de operación del Programa de Apoyo al Bienestar pone en riesgo el cuidado de las niñas y niños en las estancias infantiles, lo que representa una violación al derecho a la atención y cuidados para la primera infancia en un lugar seguro, bajo el esquema de una buena y sana alimentación, recreación y actividades lúdicas en un entorno social.

6.3. Que el recorte presupuestal y la posterior cancelación del Programa de Estancias Infantiles priva a las madres de su derecho a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y a desempeñarse en el ámbito laboral, porque al no contar con el subsidio público, tendrían que asumir el cuidado de sus hijas e hijos por no disponer de una red familiar que se encargue de su cuidado, o bien dejarlos solos.

6.4. En cuanto a las responsables y trabajadoras de las estancias infantiles, las despoja de la oportunidad de tener un trabajo y desarrollo personal, para combatir la pobreza y desigualdad en las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

6.5 Que las madres y padres trabajadoras y sus hijos e hijas no han sido censadas y que personal de la Secretaría de Bienestar se niega a registrarlas como beneficiarias del Programa de Apoyo al Bienestar sin justificación alguna.

7. El 8 de febrero de 2019, esta Comisión Nacional dirigió un pronunciamiento al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, al Secretario de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaria de Bienestar, donde externó su preocupación por el impacto en los



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

derechos de niñas y niños que genera el recorte presupuestal al Programa de Estancias y los exhortó a observar los mandatos de la Constitución General de la República, la Convención sobre la Niñez, las Observaciones del Comité de la Niñez y las disposiciones de la LGDNNA, sobre la protección y garantía de los derechos de la niñez, e impulsar la asignación de recursos presupuestales necesarios para la operación del Programa de Estancias.

8. El 12 de febrero de 2019, se inició el expediente CNDH/1/2019/1599/Q, para documentar las presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas quejas y agraviadas.

9. Esta Comisión Nacional constató que con motivo de la cancelación del Programa de Estancias Infantiles y la publicación de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar se han presentado 204 quejas por presuntas violaciones a los derechos de 5,340 personas agraviadas y/o quejas, las cuales se desglosan a continuación.

PERSONAS AGRAVIADAS Y/O QUEJOSAS					
Madres, padres y tutores	Niñas y Niños	Responsables de estancias	Otros	Diputados	Total
2049	1662	1310	202	117	5340

ENTIDAD FEDERATIVA	PERSONAS AGRAVIADAS Y/O QUEJOSAS	TOTAL
Chiapas	Madres, Padres o Tutores	2
	Niñas/niños	2
	Responsables de estancias	203
	Total	207
Ciudad de México	Madres, Padres o Tutores	4
	Niñas/Niños	4
	Responsables de estancias	31
	Total	39
Coahuila	Responsables de estancias	148
	Total	148
Colima	Madres, Padres o Tutores	2
	Diputados	78
	Total	80
Durango	Responsables de estancias	33
	Total	33
Estado de México	Responsables de estancias	3
	Madres, Padres o Tutores	4
	Niñas/Niños	4
	Diputados	10
	Total	21

ENTIDAD FEDERATIVA	PERSONAS AGRAVIADAS Y/O QUEJOSAS	TOTAL
Guanajuato	Madres, Padres o Tutores	5
	Niñas/Niños	5
	Total	10
Jalisco	Madres, Padres o Tutores	51
	Niñas/Niños	54
	Responsables de estancias	48
	Otros	148
	Total	301
Michoacán	Madres, Padres o Tutores	2
	Niñas/Niños	2
	Total	4
Morelos	Responsables de estancias	125
	Total	125
Nayarit	Responsables de estancias	2
	Total	2
Nuevo León	Responsables de estancias	5
	Diputados	6
	Total	11
Puebla	Madres, Padres o Tutores	1156
	Niñas/Niños	1214
	Otros	54

ENTIDAD FEDERATIVA	PERSONAS AGRAVIADAS Y/O QUEJOSAS	TOTAL
	Total	2424
San Luis Potosí	Diputados	6
	Total	6
Sinaloa	Madres, Padres o Tutores	458
	Niñas/niños	24
	Responsables de estancias	539
	Total	1021
Sonora	Madres, Padres o Tutores	3
	Niñas/niños	2
	Responsables de estancias	2
	Diputados	17
	Total	24
Tamaulipas	Responsables de estancias	105
	Total	105
Veracruz	Madres, Padres o Tutores	362
	Niñas/Niños	351
	Responsables de estancias	66
	Total	779



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

10. El 22 de febrero de 2019 se publicaron en el portal electrónico de la CONAMER, las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar para el ejercicio fiscal 2019.¹

11. El 25 de febrero del año en curso, esta Comisión Nacional solicitó a la SHCP y a la Secretaría de Bienestar información sobre los hechos denunciados por las personas quejasas, en particular los criterios que se valoraron para llevar a cabo el recorte presupuestal y el impacto de dicha medida en la población beneficiaria. El mismo día, diferentes responsables de estancias infantiles de varias entidades federativas del país, solicitaron a este Organismo Constitucional Autónomo la emisión de medidas cautelares, entre otros, con los siguientes aspectos:

11.1. Medidas de seguridad urgentes para las responsables de estancias infantiles que habían sufrido agresiones o amenazas derivadas de la información publicada y relacionada con acusaciones de corrupción, y por haber realizado la defensa de los derechos humanos de niñas, niños y mujeres.

11.2. El pago de los apoyos a las estancias infantiles de enero y febrero de 2019, en los términos en que operaba el Programa de Estancias en 2018.

11.3. Una disculpa pública de las autoridades federales “*por haber difamado y acusado de corruptas y de operar irregularmente a las responsables de las estancias infantiles*”, porque se dañó su imagen y reputación.

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2019, en vigor a partir del 1° de marzo de 2019.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

11.4. Frenar el hostigamiento a las responsables de estancias infantiles por parte de autoridades federales estatales y municipales.

12. Mediante oficio 11481, de 5 de marzo de 2019, este Organismo Nacional emitió medidas cautelares a la Subsecretaría de Derechos Humanos, Migración y Población de la Secretaría de Gobernación, las cuales no han sido expresamente aceptadas hasta la fecha de la presente Recomendación, únicamente informó de su remisión a la Secretaría de Bienestar para su atención.

13. El 7 de marzo de 2019, esta Comisión Nacional amplió la solicitud información a la SHCP y a la Secretaría de Bienestar, respecto al número de personas beneficiarias del Programa de Estancias y el Programa de Apoyo al Bienestar, así como los criterios para seleccionarlos.

14. El 13 de marzo de 2019 se solicitó información a la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, entre otros aspectos, sobre los criterios, utilizados para la determinación del recorte presupuestal al Programa de Estancias Infantiles, el impacto en el ejercicio de los derechos de niñas y niños, así como los estudios y diagnósticos que se hayan considerado para la entrega directa de los apoyos a madres trabajadoras, padres solos o tutores.

15. El 15 de marzo de 2019 se solicitó información a la CONAMER, entre otros aspectos, sobre la fecha de publicación en su portal electrónico del anteproyecto de Reglas de Operación para el Programa de Apoyo al Bienestar, el número y contenido de las opiniones registradas en dicho portal, y aspectos relativos al procedimiento para la emisión del dictamen correspondiente al análisis del impacto regulatorio.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

16. El 15 de marzo de 2019 se solicitó información al DIF Nacional, entre otros puntos, sobre el estudio, informe o diagnóstico de los resultados del funcionamiento del Programa de Estancias Infantiles, mientras estuvo vigente, los resultados de las visitas de supervisión y seguimiento para recabar información, testimonios y/o evidencias de la operación de las estancias infantiles, a fin de verificar si se cumplían con las anteriores reglas de operación.

17. El 15 de marzo de 2019 se solicitó información a la SEP, entre otras cuestiones, sobre la supervisión y vigilancia de estancias infantiles y servicios de educación inicial.

18. El 15 de marzo de 2019 se solicitó al Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, copia de la suspensión provisional del acto reclamado y el estado procesal del juicio de amparo interpuesto con motivo de la cancelación de las estancias infantiles.

19. El 2 y 10 de abril de 2019 se envió recordatorio de solicitud y ampliación de información a la Secretaría de Bienestar, sobre el Censo para determinar a la población beneficiaria del Programa de Apoyo al Bienestar, habiendo dado respuesta al oficio del recordatorio, no así a la ampliación de información.

20. El 29 abril se envió una solicitud de ampliación de información a la CONAMER sobre las observaciones y/o recomendaciones formuladas en el dictamen regulatorio de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

21. Del total de solicitudes de información remitidas a diversas autoridades, únicamente la Secretaría de Bienestar no ha respondido la solicitud de 10 de abril de 2019 relacionada con el procedimiento utilizado para el censo de los beneficiarios del Programa de Apoyo al Bienestar.

II. EVIDENCIAS.

22. Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras para el Ejercicio Fiscal 2007, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2007.

23. Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras para el Ejercicio Fiscal 2018, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2017.

24. Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras para el Ejercicio Fiscal 2019, publicadas en la página *web* de CONAMER el 01 de febrero de 2019.

25. Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el Ejercicio Fiscal 2019, publicadas en la página *Web* de la CONAMER el 01 de febrero de 2019.

26. Lineamientos para determinar la concurrencia de las acciones y recursos para la operación del Programa de Apoyo al Bienestar, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 2019.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

27. Auditoría de Desempeño del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras 2017-0-20100-07-0265-2018 265-DS de la ASF,² la cual tuvo como objetivo fiscalizar dicho programa para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

28. Documento del Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras: Recuento de la Evidencia de las Evaluaciones 2007 – 2019.

29. Oficio 312.A.-00122, de 30 de enero 2019, a través del cual la SHCP otorgó la autorización presupuestaria para el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2019.

30. Oficio 312.A.-00260, de 20 de febrero 2019, a través del cual la SHCP otorgó la autorización presupuestaria para el Programa de Apoyo al Bienestar.

31. Expediente 00/0014/010219 publicado en la página *Web* de la CONAMER, el 1 de febrero de 2019, relativo al anteproyecto de Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles 2019.

32. Expediente 00/0033/220219 publicado en la página *Web* de la CONAMER el 22 de febrero de 2019, correspondiente al anteproyecto de Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar para el ejercicio fiscal 2019.

² La auditoría comprendió el análisis de los resultados de 2017 del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

33. Oficio UDDH/911/DGAE/164/2019 de 06 de marzo de 2019, de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, mediante el cual comunicó a este Organismo Nacional que solicitó a la Secretaría de Bienestar atender en tiempo y forma las medidas cautelares.

34. Oficio DPJFPADPG4/CNDH/876/2019 de la SEP, de 19 de marzo de 2019, mediante el cual anexó copia del diverso DTJ.STA.DTC4/CNDH/875/2019, por el que solicitó información y documentación a la Subsecretaría de Educación Básica para estar en posibilidades de dar contestación a lo solicitado por este Organismo Nacional.

35. Oficio 312.A-000629 de la SHCP de 20 de marzo de 2019, con el cual envió su informe a esta Comisión Nacional, apuntando que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán elaborar sus anteproyectos con los programas presupuestarios que contengan los objetivos y metas, con base en indicadores de desempeño para la determinación de los recursos destinados a sus programas presupuestarios, debiendo tomar en cuenta las Directrices Hacia el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

36. Oficio 208.000.00/966/2019, de 25 de marzo de 2019, mediante el cual el DIF Nacional rindió su informe y remitió la siguiente documentación:

36.1. Diagnóstico del Programa de Estancias Infantiles 2018.

36.2. Concentrado de Base de Datos de las supervisiones a estancias infantiles en 2018.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

36.3. Oficios mensuales entregados a la entonces SEDESOL, sobre los informes de visitas de supervisión.

36.4. Respaldo de los datos del Sistema de Vigilancia Nutricional y de Neurodesarrollo en Estancias Infantiles.

36.5. Protocolo de supervisión, asesoría y acompañamiento con sus anexos.

37. Oficio CONAMER/19/1109 de 28 de marzo de 2019, con el cual la CONAMER rindió su informe a esta Comisión Nacional, señalando que las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar para el ejercicio 2019, fueron ingresadas al portal electrónico de la CONAMER, por la Secretaría de Bienestar el 22 de febrero de 2019 y se emitió el dictamen regulatorio correspondiente, mediante oficio CONAMER/190741 de 27 de febrero del año en curso, a través del cual se formularon recomendaciones para mejorar el entendimiento y aplicación de las mismas. Adjuntó los siguientes documentos:

37.1. Doscientos catorce comentarios de particulares al proyecto de Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar que, en términos generales, manifestaron su rechazo a las nuevas reglas debido a su impacto para las personas usuarias y beneficiarias del Programa de Estancias.

38. Oficio número UAF/400/142/2019 de 14 de marzo de 2019, a través del cual la Secretaría de Bienestar solicitó a la CONAMER la publicación en su página *Web* del



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

documento denominado “Respuesta a los comentarios recibidos al Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras”.

39. Acta Circunstanciada de 11 de abril de 2019, elaborada por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hizo constar que, en el Foro de Estancias Infantiles celebrado en la ciudad de Cuernavaca, Morelos, se recabaron diez testimonios verbales de padres y madres trabajadoras y cuatro testimonios por escrito, de los cuales uno corresponde a una persona responsable de estancia y tres a integrantes del público asistente, quienes en términos generales manifestaron lo siguiente:

39.1. La cancelación del Programa de Estancias Infantiles les generó una afectación, toda vez que no tienen familiares cercanos que cuiden a sus hijos.

39.2. Que han tenido que llevar a sus hijas e hijos a sus empleos, provocando que sufran accidentes, lo que ha ocasionado problemas con sus patrones teniendo -algunos de ellos- que renunciar a su trabajo, para cuidarlos y atenderlos.

39.3. Que no obstante estar inscritos en el padrón anterior, hasta la fecha no han sido censados y, por tanto, no han recibido el apoyo económico correspondiente.

40. Acta Circunstanciada de 12 de abril de 2019, elaborada por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hace constar dos testimonios de madres trabajadoras y uno de responsable de estancia, quienes acudieron al Foro de



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Estancias Infantiles en la ciudad de Xalapa, Veracruz, señalando en términos generales lo siguiente:

40.1. Que por la ausencia de niños/niñas y la falta del apoyo económico, ya son varias las estancias infantiles que han tenido que cerrar.

40.2. Que diversas madres trabajadoras y sus hijas e hijos no han sido censados, por lo que no han recibido el subsidio económico del Programa de Apoyo al Bienestar.

41. Oficio 0867/2019 de 15 de abril de 2019, mediante el cual la Secretaría de Bienestar dio respuesta a esta Comisión Nacional respecto a los cuestionamientos que se realizaron a través del oficio 10014, enviando la siguiente documentación:

41.1. Oficio DGPS.211/00683/2019, de 1 de abril de 2019, a través del cual el Director General de Políticas Sociales solicitó a la Directora General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Bienestar, llevar a cabo la firma electrónica de las personas que firman y autorizan en el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF 2019) el proceso de *“Pago de subsidio a Beneficiarias del Programa S174, correspondiente al Primero y Segundo Bimestre de 2019”*, por la cantidad de \$666,723,600.00.

42. Oficio 0868/2019 de 15 de abril de 2019, mediante el cual la Secretaría de Bienestar dio respuesta a esta Comisión Nacional respecto a los cuestionamientos que se realizaron a través del oficio 13487, al cual anexó una tabla con el histórico de madres, padres solos o tutores atendidos.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

43. Acta Circunstanciada de 22 de abril de 2019, realizada por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hace constar los correos electrónicos de 17 y 19 de abril del mismo año, mediante los cuales se enviaron a esta Comisión Nacional cuarenta y dos testimonios de mujeres beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles 2018, en formato de video, en los q se hizo referencia, en términos generales, al impacto en la vida de niñas, niños y sus familias con la cancelación del Programa de Estancias Infantiles, la emisión del Programa de Apoyo al Bienestar e irregularidades acreditadas indiciariamente en el proceso de censo de beneficiarios.

44. Acta Circunstanciada de fecha 23 de abril de 2019, realizada por personal de este Organismo Nacional, en la que se hace constar dos correos electrónicos de 18 y 23 de abril del mismo año, mediante los cuales se remitió a esta institución un archivo de “*Menores no-censados*”, el cual contiene los resultados de una encuesta aplicada en 28 entidades federativas a madres y padres beneficiarios del Programa de Estancias Infantiles 2018 que afirmaron no haber sido censados por la Secretaría de Bienestar para ser beneficiarios del Programa de Apoyo al Bienestar, así como un testimonio en video de una persona beneficiaria del Programa de Estancias Infantiles, en el que refirió el impacto en la vida de niñas y niños derivado de su cancelación.

45. Acta Circunstanciada de 24 de abril de 2019, realizada por personal de este Organismo Nacional, en la que se hace constar el correo electrónico de 16 de abril de 2019, mediante el cual se remitió a este Organismo Nacional información relacionada con el Oficio sin número de 20 de marzo de 2019, a través del cual la Dirección General de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social, Trabajo,



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Economía y Comunicaciones de la SHCP, dio respuesta a la solicitud de transparencia número 0000600088219, sobre la autorización presupuestaria de esa Secretaría al Programa de Apoyo al Bienestar.

46. Expediente 00/0047/240419 publicado en la página Web de la CONAMER el 24 de abril de 2019, relativo al Anteproyecto de Lineamientos del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras.

47. Acta Circunstanciada de 25 de abril de 2019, realizada por personal de este Organismo Nacional, en la que se hace constar un correo electrónico de 16 de abril de 2019, mediante el cual se remitió a este Organismo Nacional información relacionada con el Oficio No. CONAMER/19/0896, de 11 de marzo de 2019, a través del cual el Titular de la Unidad de Transparencia de CONAMER, dio respuesta a la solicitud de información identificada con el folio 1014100002519, sobre el dictamen de análisis regulatorio de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar.

48. Oficio CONAMER/19/1863 de 26 de abril de 2019, mediante el cual la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria dio curso a la procedencia de la exención del Análisis de Impacto Regulatorio de los Lineamientos para determinar la concurrencia de las acciones y recursos para la operación del Programa de Apoyo al Bienestar y señaló la procedencia de su publicación en un medio oficial.

49. Comunicado Número 402 de 30 de abril de 2019 emitido por la SHCP, en el cual se informa sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la Federación en el Primer Trimestre de 2019, destacando que el “*gasto neto*



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

pagado [por la Administración Pública Federal] fue inferior al programa [a lo programado] en 86 mil 572 millones de pesos [...]”

50. Oficio CONAMER/19/1983 de 2 de mayo de 2019, con el cual la CONAMER informó a esta Comisión Nacional el estatus de las observaciones que realizó a la Secretaría de Bienestar en el Dictamen Regulatorio de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar, y adjuntó los siguientes documentos:

50.1. Tabla resumen de observaciones realizadas por la CONAMER al proyecto de Reglas de Operación de Apoyo al Bienestar.

50.2. Versión 1 y 2 de las Reglas de Operación de Apoyo al Bienestar.

51. Directorio de Estancias Infantiles del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, correspondiente a octubre de 2017.

52. Oficio DPJ.SPA.DPC.2/CNDH/1168/2019 de 2 de mayo de 2019, suscrito por el Director de Procesos Jurisdiccionales de la SEP, por el cual informó lo siguiente:

52.1. De las 9,315 estancias infantiles, 1038 cubrieron los requisitos para recibir una Clave de Centro de Trabajo, es decir, para participar en la aplicación del programa “*Por una Educación Preescolar para todas las Niñas y Niños*”, por tanto, de acuerdo al artículo 58 de la Ley General de Educación solo el 11.14% de las estancias infantiles con primer grado de educación preescolar son supervisadas por las autoridades educativas estatales.

52.2. La Secretaría de Bienestar y el DIF Nacional tienen como finalidad verificar que las estancias infantiles dieran cumplimiento a lo establecido en las reglas de operación; por su parte la entonces SEDESOL también verificaba que se cumplieran los criterios de afiliación, permanencia y procedimiento para realizar la actividad de filtro.

52.3. En términos del artículo 75 de la Ley General de Educación, respecto a si se aplicó alguna infracción a quienes incumplieron alguna de las obligaciones previstas en el artículo 57 de la mencionada ley, señaló que la supervisión, en su procedimiento, personal, metodología y calendarización, así como la revocación de alguna autorización de operación a partir de la valoración realizada, era responsabilidad de la entonces SEDESOL en coordinación con el DIF Nacional.

52.4. Respecto a si la Dirección General de Desarrollo Curricular propuso en algunas de las estancias infantiles lineamientos y criterios pedagógicos para orientar los programas de estudio de educación inicial, indicó que el 1 de febrero de 2018 se firmó un acuerdo específico que refrenda las bases de colaboración de 2016, sumando al DIF Nacional como la instancia que opera la supervisión de las estancias infantiles subrogadas por la entonces SEDESOL y quien con base en sus reglas de operación tiene un programa pedagógico que se alinea con el programa de educación inicial Aprendizajes Clave para la Educación Inicial “*Un buen Comienzo*” de la SEP, y que previa revisión curricular puede ser equivalente a los contenidos curriculares del primer grado de educación preescolar.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

53. Acta Circunstanciada de 3 de mayo de 2019, realizada por personal de este Organismo Nacional, en la que se hace constar un correo electrónico de esa misma fecha en que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco envió seis videograbaciones de testimonios de personas responsables de estancias infantiles en esa entidad federativa, de las cuales se desprende en términos generales diversas afectaciones en la vida de niñas, niños y sus familiares por la cancelación del Programa de Estancias Infantiles.

54. Comunicado INAI/073/19 de 19 de mayo de 2019 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en el que instruyó a la Secretaría de Bienestar a proporcionar respuesta a una solicitud de información consistente en las respuestas emitidas por cada una de sus delegaciones en los estados de la República y realizar una búsqueda exhaustiva de la información requerida sobre el informe o documento ejecutivo con el que se determinó la baja del presupuesto del Programa de Estancias para el ejercicio fiscal 2019.

55. Nota periodística del “*Diario El mexicano*” de fecha 20 de mayo de 2019, en la que se da a conocer que el Delegado de la Secretaría de Bienestar en Chihuahua fue multado con 100 Unidades de Medida y Actualización (UMA) por incumplir el fallo emitido por un Juez de Distrito que ordenó la liberación del pago retroactivo de 950 pesos de enero a marzo de 2019 para cada una de las niñas y niños beneficiarios de 30 estancias infantiles.

56. Notas periodísticas de los diarios “*El Horizonte*” “*Marca*”, “*Página 24 Jalisco*”, “*El Universal*”, de 3 de abril, 21, 25, 27 y 28 de mayo de 2019, respectivamente, en las que se señala que diversos Jueces de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

de México, Jalisco, Nuevo León y Oaxaca concedieron la suspensión definitiva en los juicios de amparo contra las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar, ordenando a las Delegaciones de la Secretaría de Bienestar entregar de manera retroactiva los subsidios a niñas y niños beneficiarios del extinto Programa de Estancias Infantiles.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

57. El Programa de Estancias Infantiles fue implementado en el ejercicio fiscal 2007; a partir de entonces y hasta el 31 de diciembre de 2018 funcionó de manera ininterrumpida. Desde su inicio dicho programa se ha enfocado a brindar 1) Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres solos, e 2) Impulsar los Servicios de Cuidado y Atención Infantil.

58. El 28 de diciembre de 2018 se aprobó el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2019 en el cual se redujo en un 50.16 % el presupuesto asignado al entonces Programa de Estancias Infantiles.

59. El 18 de febrero de 2019, la SCJN recibió una controversia constitucional interpuesta por el Alcalde de Hidalgo de Parral, Estado de Chihuahua, en contra del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal, misma que fue admitida el 25 de abril del año en curso, y en la cual se argumentó, entre otros aspectos, que la reducción del presupuesto del Programa de Estancias Infantiles vulnera los preceptos constitucionales y convencionales contenidos en los artículos 1, 4 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 3 y 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

60. El 28 de febrero del año en curso, se publicó en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar para el ejercicio fiscal 2019, mismo que en su disposición transitoria segunda abrogó las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles.

61. A partir de entonces, esta Comisión Nacional ha recibido 204 quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos de 5,340 personas usuarias y beneficiarias del Programa de Estancias.

62. Este Organismo Constitucional Autónomo tuvo conocimiento, a través de los medios de comunicación de la presentación de aproximadamente 1,903 amparos interpuestos en 22 entidades federativas del país en contra del recorte presupuestal al programa de estancias y la cancelación del mismo. Entre las entidades federativas que concentran el mayor número de juicios de amparo se encuentra Veracruz con 194, Estado de México con 192 y la Ciudad de México con 193.

63. A guisa de ejemplo, el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en Monterrey, Nuevo León, remitió en vía de colaboración a este Organismo Nacional, el juicio de amparo que a continuación se indica:

JUICIO DE AMPARO	SITUACIÓN JURÍDICA
------------------	--------------------



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

282/2019	Quejasas: V3 Autoridad Responsable: Bienestar Juzgado: Primero de Distrito en Materia Administrativa con sede en Monterrey, Nuevo León. Determinación: Se otorgó la suspensión provisional para el efecto de que las autoridades responsables cesen el estado de omisión en la que se encuentran, es decir, deberán publicar las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a madres trabajadoras, para el ejercicio Fiscal de 2019. Incidente de Incumplimiento: El 5 de marzo de 2019, se inició el incidente ante la falta de cumplimiento de la suspensión provisional otorgada en el Amparo 1, a favor de las estancias infantiles. Con esa misma fecha, se notificó a la Secretaría de Bienestar que con base en los artículos 206, 208 y 209 de la Ley de Amparo, tienen 3 días para contestar, de lo contrario se entiende por cierto el desacato y, le da 24 horas para rectificar, de lo contrario consignará ante el Ministerio Público por delito de desacato.
----------	---

Fuente: Elaboración propia.

64. A la fecha, Juzgados de Distrito en materia Administrativa han otorgado la suspensión definitiva en diversos juicios de amparo promovidos contra las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar en los Estados de Oaxaca, Nuevo León, Jalisco y la Ciudad de México. Asimismo, en Chihuahua, un Juez de Distrito multó al Delegado de la Secretaría de Bienestar en esa entidad federativa, por desacatar la orden de pagar retroactivamente 950 pesos a cada una de las niñas y niños de 30 estancias infantiles, de los meses de enero a marzo de 2019.



IV. OBSERVACIONES.

65. De conformidad con los hechos denunciados en las quejas recibidas por este Organismo Nacional, la cancelación del Programa de Estancias Infantiles y la publicación y entrada en vigor de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar, constituyen actos que violan derechos humanos de las personas quejasas, sin embargo, no se puede pasar por alto el impacto que genera a la totalidad de niñas, niños, madres, padres, responsables y trabajadoras de las estancias infantiles usuarias y beneficiarias del extinto Programa de Estancias Infantiles, por lo que la presente Recomendación considera como víctimas a todas y cada una de ellas.

66. En consecuencia, previo al análisis de las violaciones a los derechos humanos ocasionados, se abordará el contexto situacional de la cancelación del Programa de Estancias Infantiles, el proceso que dio origen a las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar, y su validez jurídica.

A. ANÁLISIS DE CONTEXTO O SITUACIONAL DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES.

67. Con la finalidad de aportar elementos contextuales sobre la cancelación del Programa de Estancias Infantiles, el presente apartado se dividirá en dos secciones:

67.1. La primera, relativa a los antecedentes de la operación y funcionamiento del Programa de Estancias Infantiles de 2007 - 2018, y



67.2. La segunda, referente a los antecedentes relacionados con la cancelación del referido programa en febrero de 2019.

a. Antecedentes del Programa de Estancias Infantiles de 2007 al 2018.

68. El Programa de Estancias Infantiles fue una estrategia derivada del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 para eliminar la discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.³ Dicha estrategia consistía en:

*“Facilitar la integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión del sistema nacional de guarderías y estancias infantiles [...]. El programa ayuda por igual a las mamás que tienen un empleo y a señoras que tienen un lugar adecuado para instalar una pequeña guardería, en la que puedan atender a 15 o 20 niños. Con frecuencia son señoras cuyos hijos ya no viven con ellas, por lo que cuentan con espacio suficiente para una empresa de este tipo, además de que poseen la experiencia y el conocimiento necesarios para llevarla a cabo [...] se les ofrecerá capacitación y asistencia técnica para operar la estancia con seguridad física y psicológica [...]”.*⁴

³ Cfr. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos: Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Estrategia 16.6, 2007, p. 213, disponible en http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf, fecha de consulta 10 de abril 2019.

⁴ Ídem.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

69. El Programa de Estancias Infantiles inició sus operaciones el 11 de enero de 2007 bajo la denominación de *Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, el cual contó con un presupuesto anual de 1,000 millones de pesos⁵ siendo su objeto “[...] *disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la jefatura de una familia con niños o niñas entre 1 y 6 años de edad recae en una Madre Trabajadora o Padre Solo, así como de los hogares en condiciones de pobreza o en riesgo de caer en ésta de no contar con un segundo ingreso, aumentando las posibilidades de éstos de participar en el mercado laboral*”.⁶

70. En el periodo comprendido entre 2007 y 2018, el Programa de Estancias fue incrementado su cobertura y servicios. A continuación, se destacan los cambios más relevantes.

i. Presupuesto del Programa.

71. El presupuesto asignado al Programa de Estancias se incrementó gradualmente de 1,000 millones de pesos en 2007 a 4,070.264 millones de pesos en 2018, siendo 2009 cuando se registró el mayor aumento, pues el Presupuesto de Egresos para ese ejercicio fiscal le asignó 1,022 millones de pesos más respecto del año inmediato

⁵ Cfr. CONEVAL, *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*, 2007.

⁶ Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2007, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2007.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

anterior.⁷ La única ocasión en la que el presupuesto sufrió una reducción fue en 2017, cuando el PEF le asignó 3,884,255 millones de pesos, es decir 41,332 millones de pesos menos que el año inmediato anterior.⁸

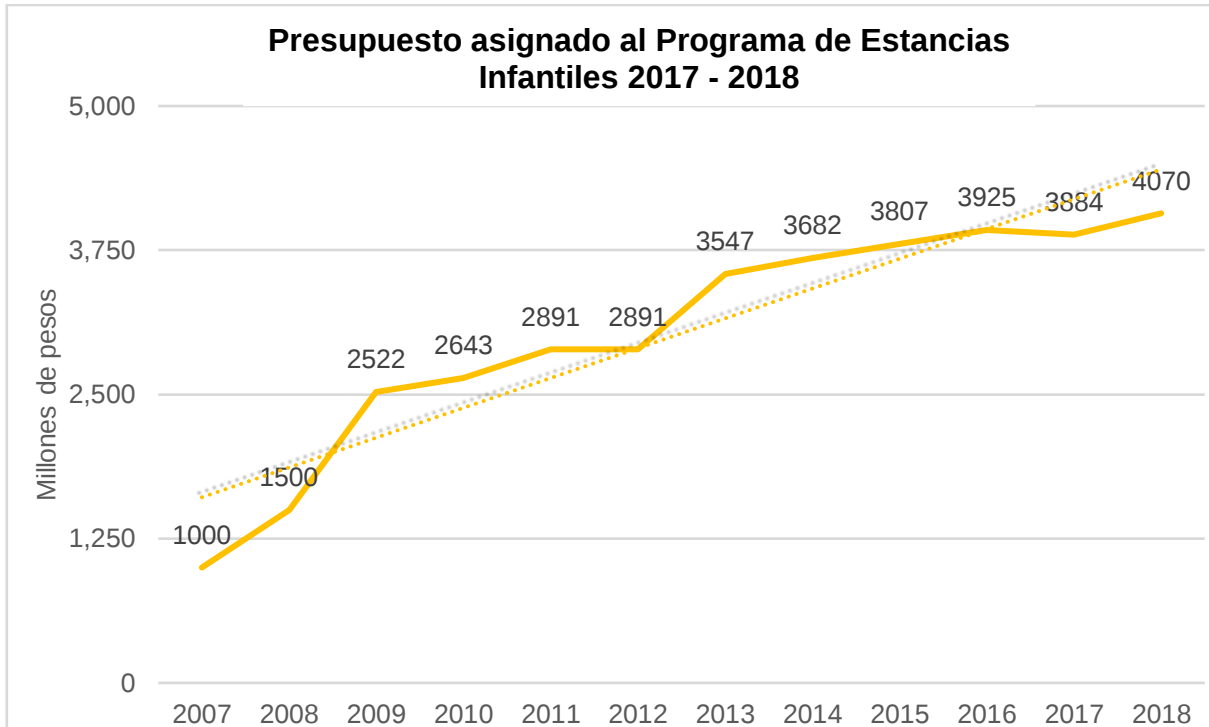
72. El CONEVAL afirmó que en el periodo 2007 a 2012, el presupuesto del Programa de Estancias aumentó en promedio 22.1%, mientras que entre 2013 a 2018 se incrementó tan solo un 0.02 % en promedio.⁹

73. Con la finalidad de facilitar el análisis respecto de presupuesto asignado al Programa de Estancias Infantiles, en el siguiente gráfico se presenta la evolución presupuestal del rubro “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres” considerada en los Presupuestos de Egresos de 2007 a 2018, el cual muestra una tendencia general de incremento.

⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2008.

⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2016.

⁹ CONEVAL, *Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras: Recuento de la Evidencia de las Evaluaciones 2007 - 2019*, México, 2019, p.9.



Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a 2007-2018.

ii. Apoyos otorgados.

74. La modalidad de entrega de los recursos públicos ha sido una constante en el Programa de Estancias Infantiles, ya que las Reglas de Operación del Programa correspondiente a los ejercicios fiscales 2007 a 2018 incluyeron dos rubros de apoyo:

74.1. Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres solos, y

74.2 Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

75. En el primer caso, el apoyo se incrementó gradualmente de 700 pesos en 2007 a 950 pesos en 2018, y de 700 pesos a 1,800 pesos para niñas y niños con discapacidad. Por lo que hace al monto para impulso a los servicios de cuidado y atención infantil, el monto asignado para la adaptación de las instalaciones y la capacitación del personal se incrementó paulatinamente de 35,000 pesos anuales en 2007 hasta los 70,000 pesos en 2018.

76. Los recursos económicos del Programa de Estancias se entregaban directamente a las Estancias Infantiles, siendo la entonces SEDESOL la responsable de implementar los mecanismos para vigilar el destino y aplicación efectiva de los recursos públicos.

77. Un estudio elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) publicado en 2017 registra que, para los hogares con ingreso bajo, los servicios privados de cuidado son generalmente inaccesibles, por lo que los cuidados deben proveerse directamente por los miembros del hogar, familiares o conocidos. Indica que *“Los hogares con ingreso medio tienen posibilidades de contratar ciertos servicios privados de cuidado, generalmente informales, hasta donde su disponibilidad de gasto les permita. En contraste, los hogares con ingreso alto pueden contratar servicios privados (formales e informales) que satisfagan sus necesidades de cuidado, por lo que su provisión directa por los miembros del hogar no es una necesidad, sino una opción”*.¹⁰

¹⁰ Cejudo M, Guillermo, coordinador, *Diagnóstico sobre el problema público en materia de cuidados México*, México, CIDE, 2017, p. 30, disponible en <http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=A2%20Diag%C3%B3stico%20cuidados%20M%C3%A9xico%20CIDE.pdf>, fecha de consulta 10 de abril 2019.



78. El estudio también informa que, en 2009, solo 3% de los hogares con ingreso de hasta un salario mínimo pagaban por el servicio de guardería, mientras que 30.1% de los hogares con hasta seis salarios mínimos de ingreso, lo hacían. Eso es así ya que, según datos de la Procuraduría Federal del Consumidor, una guardería privada podía costar, al mes, entre \$475 y \$10,020 lo que representaba 20% y 417% del Salario Mínimo Vigente en 2009, respectivamente.¹¹

iii. Cobertura de los servicios y población atendida.

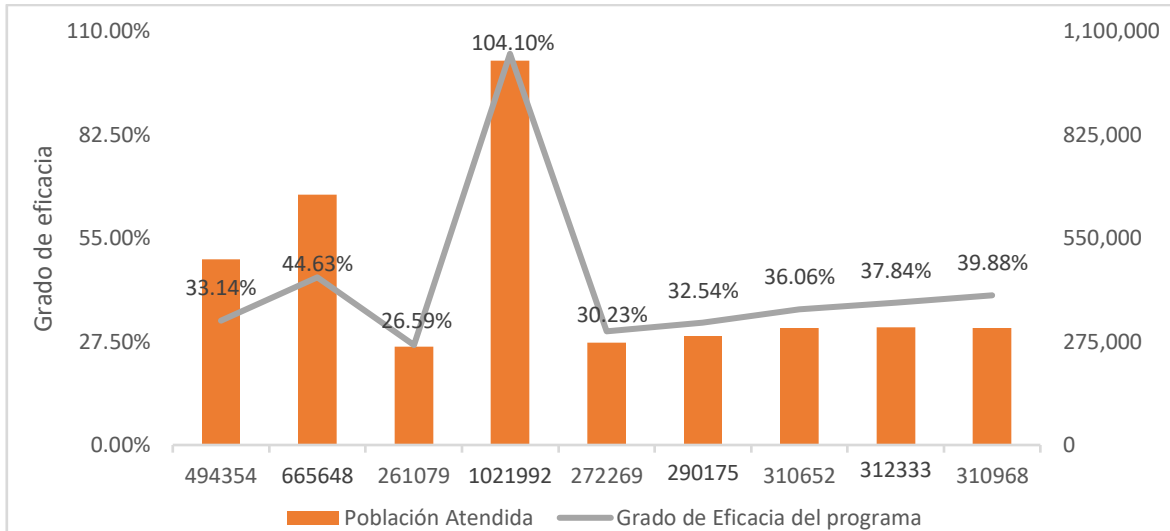
79. Desde su creación en 2007, el Programa de Estancias ha tenido cobertura en las 32 entidades federativas, ampliándose progresivamente a nivel municipal, llegando a cubrir más del 50% de los municipios del país en 2017.¹² De acuerdo al CONEVAL, durante el periodo de implementación del Programa de Estancias se ha beneficiado a 1,825,394 madres y padres y se han atendido a 2,174,415 niñas y niños en primera infancia, siendo las entidades federativas con el mayor número de beneficiarios: el Estado de México (12.2%), Veracruz (7.2%), Puebla (5.6%), la Ciudad de México (5.5%) y Jalisco (5.32%).¹³

80. Entre 2009 y 2017, la población atendida, y la eficiencia del Programa de Estancias fue la siguiente:

¹¹ *Ibidem*, p. 30.

¹² CONEVAL, *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras: Ficha de Monitoreo 2017-2018*, disponible en: <http://www.cuturl.co.uk/yJngr>

¹³ *Ídem*



Fuente: Elaboración propia con base en el *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*, CONEVAL 2009-2017.

81. De un análisis comparativo entre los montos de presupuesto asignado, los apoyos otorgados y la cobertura de los servicios prestados, se puede evidenciar la progresividad respecto de la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de cuidado infantil brindados por el Programa de Estancias Infantiles en el periodo comprendido entre 2007 y 2018.

iv. Impactos positivos del Programa de Estancias Infantiles en la población objetivo.

- ❖ De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

82. Durante la etapa en la que el Programa de Estancias Infantiles fue implementado (2007-2018), se han llevado a cabo diversas evaluaciones de su impacto en las personas usuarias y beneficiarias del mismo. En relación a este punto el CONEVAL ha advertido que dicho programa tiene efectos positivos en la situación laboral de las mujeres trabajadoras, ya que para 2011 se incrementó en un 18% su probabilidad de encontrar empleo. También se identificó que menos del 0.05% de los beneficiarios reportaron usar servicios de guardería con anterioridad, lo cual indica que “[...] *el PEI [Programa de Estancias Infantiles] representa un nuevo espacio de cuidado infantil para las familias de bajos recursos [...]*”.¹⁴

83. Con relación a la percepción de las personas beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles:

83.1. El 93.9% consideró que contribuyó a mejorar su calidad de vida y la de sus hijos e hijas, al brindarles la posibilidad de contar con empleo, salud mental, salud física e ingresos monetarios;

83.2. El 96.5% estimó que la atención y cuidado de sus hijos e hijas en las estancias ha tenido un impacto positivo en el desarrollo del lenguaje;

83.3. El 96% consideró que sus hijos e hijas desarrollaron habilidades sociales, y

¹⁴ Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras: Ficha de Monitoreo 2017-2018, disponible en: <http://www.cuturl.co.uk/yJngr>



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

83.4. El 97.5% observaron una mejora en su desarrollo motriz.¹⁵

84. El CONEVAL mostró que al cierre de la Cuenta Pública 2017, los indicadores de resultados del Programa de Estancias Infantiles registraron un cumplimiento superior a 90%, destacando que, en promedio, las madres y padres beneficiarios cuentan con 34 horas a la semana para acceder al mercado laboral, permanecer en su empleo o, en su caso, estudiar.¹⁶

❖ De acuerdo con el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán” (Instituto Nacional de Nutrición).

85. En 2011, el Instituto Nacional de Nutrición efectuó una evaluación de impacto del Programa de Estancias Infantiles, en la que reveló que es efectivo para promover la participación en el mercado laboral de mujeres de escasos recursos con hijos e hijas en primera infancia; contribuye al desarrollo de los niños y niñas; aumenta la probabilidad de empleo de las madres, el número de horas que trabajan y su permanencia en el trabajo.

86. Agregó que las mujeres que más se benefician del programa en variables del mercado laboral, son aquellas que reportaron no haber trabajado antes de convertirse en beneficiarias.¹⁷

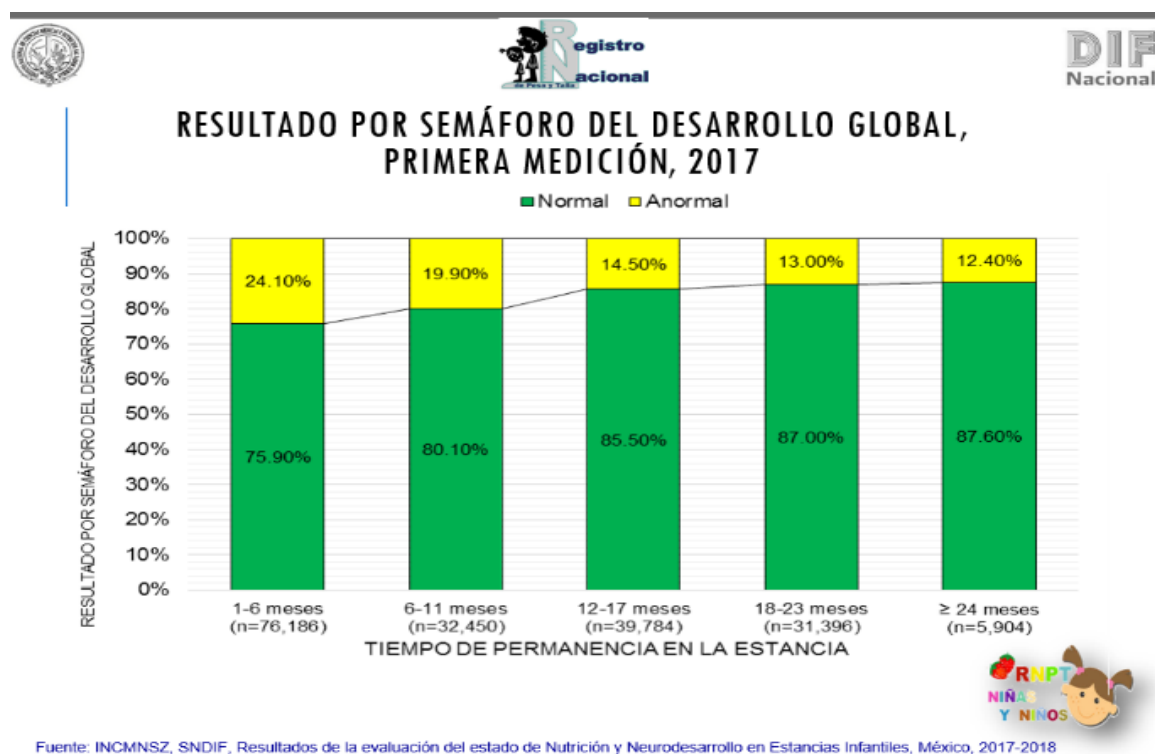
¹⁵ *Ídem*

¹⁶ *Ídem*

¹⁷ Instituto Nacional de Salud Pública, *Evaluación de impacto del programa estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras*, México, 2011, p. 16, disponible en http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/Evaluacion_Impacto/EI_PEI_2011/Inf_Final_PEI.pdf, fecha de consulta 10 abril 2019.

87. Desde 2017, el Instituto Nacional de Nutrición opera el “*Sistema de Vigilancia Nutricional y Neurodesarrollo en Estancias Infantiles*” (SIVNNEI) el cual forma parte de los sistemas de vigilancia epidemiológica que, de acuerdo al artículo 115, fracción I, de la Ley General de Salud, corresponde operar a la Secretaría de Salud.

88. A través del SIVNNEI se monitorea el estado nutricional y de desarrollo de las niñas y niños que acuden a diversas modalidades de estancias infantiles en el país, incluyendo 7,941 estancias beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles hasta 2018. Derivado de la aplicación de pruebas a 211,273 niñas y niños usuarios de esos servicios, se detectó lo siguiente:





Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Fuente: Tomado de Flores Sánchez, Jesús J., *Registro Nacional de Peso y Talla. Estado de Nutrición y Neurodesarrollo en Población Escolar y de Estancias Infantiles de México, México, 2018*, disponible en sitios.dif.gob.mx/dgadc/wp-content/uploads/2018/11/5.-RNPT-Dr-Jesus-Flores.pptx, fecha de consulta 13 de abril 2019.

88.1. Al 6 de febrero de 2019, un 10% presentó un déficit moderado de talla baja;

88.2. 4% un déficit grave de talla baja, y

88.3. 19.42% y 14.77% padece sobrepeso y obesidad, respectivamente.¹⁸

89. Las pruebas aplicadas por ese Instituto evidenciaron que las probabilidades de que niñas y niños tengan un desarrollo global anormal disminuyen significativamente, a medida que permanecen por más tiempo en las estancias, como se muestra a continuación:

❖ De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

90. En mayo de 2012, la ONU otorgó al Programa de Estancias Infantiles el segundo lugar de los Premios a la Administración Pública (*UN Public Service Awards*), en la Categoría “*Promoting Gender Responsive Delivery of Public Services*” (Promoviendo el enfoque de género en la provisión de servicios públicos), el cual premia a las

¹⁸ Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, *Tablero de Distribución estado de nutrición indicador IMC/edad por entidad federativa*, disponible en https://public.tableau.com/profile/marco.antonio.avila.arcos#!/vizhome/SIVNNEI_ANTROPO/INICIO fecha de consulta 17 de abril 2019.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

innovaciones y contribuciones del servicio público que fomenten una administración pública más sensible y efectiva.¹⁹

❖ De acuerdo a la Secretaría de Educación Pública.

91. El 1 de febrero de 2018, el DIF Nacional, la entonces SEDESOL y la SEP firmaron un convenio específico de colaboración para acreditar el 1er grado de preescolar a las niñas y niños inscritos en las estancias infantiles.²⁰ A través de ésta medida se buscaba “[...]avanzar en la cobertura de preescolar”,²¹ así como “[...] abatir el rezago en el primer grado de preescolar y conciliar que las estancias infantiles son centros en los que se cuida a los menores[sic], así como lugares en los que se cursa ese nivel, de acuerdo con los lineamientos de la Ley General de Educación”.²²

¹⁹ SEDESOL, *Sexto Informe de Labores*, México, 2012, p. 40, disponible en <http://www.cuturl.co.uk/WYeGg>, consultado el 13 de abril 2019.

²⁰ SEP, Transmisión en directo de 1 de febrero 2018, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=lpQOzWK7qBY>, consultado el 2 de mayo de 2019.

²¹ SEP, Comunicado 32, *Firman SEP-SEDESOL-Sistema Nacional DIF acuerdo para que en las estancias infantiles Sedesol-DIF se acredite primer grado de preescolar*, 1 de febrero 2018, disponible en <http://www.cuturl.co.uk/TO5os>, consultado el 2 de mayo 2019.

²² *Ídem*.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

92. De acuerdo a la información que aparecía en la página Web de la SEDESOL a julio de 2018, se habían celebrado convenios en 23 entidades federativas para la acreditación del primer año de preescolar en la estancias infantiles.²³

❖ **De acuerdo a la entonces Secretaría de Desarrollo Social (hoy Secretaría de Bienestar).**

93. En la Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 del Programa de Estancias, se advierte que cuenta con herramientas de planeación de corto, mediano y largo plazo, sin embargo, *“[...] los recursos asignados [...] no son suficientes para avanzar en la cobertura [...] por lo que la evaluación complementaria de resultados que se tiene previsto realizar en 2019 es muy importante para dar sustento a la efectividad del Programa en términos del objetivo de su creación, y promover la asignación de una mayor cantidad de recursos para avanzar en la cobertura de la población objetivo”*.²⁴

94. También se destaca que las autoridades del Programa de Estancias Infantiles en coordinación con el DIF Nacional, estaban avanzando en hacer más sólidos los

²³ SEDESOL, *Se han firmado convenios en 23 estados para certificar el primer año de preescolar en las Estancias Infantiles afiliadas a SEDESOL*, 16 de julio 2018, (página en versión caché), disponible en <http://www.cuturl.co.uk/hLuMv>, consultado el 2 de mayo de 2019.

²⁴ SEDESOL, *Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 del Programa de Estancias Infantiles*, Instancia evaluadora Cocoa Services, México, 2018, p. 2, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343300/S174_InformeFinal.pdf, fecha de consulta 10 de abril 2019.



fundamentos del Programa en cuanto al desarrollo integral de niñas y niños.²⁵ Se menciona que el Programa de Estancias tenía cuantificada la población potencial a nivel de entidad federativa, la cual se actualiza trimestralmente.²⁶

95. De acuerdo con los resultados de los ejercicios de opinión de las personas usuarias, el 74.4% de quienes no tenían trabajo antes de incorporarse al Programa de Estancias han podido acceder a un empleo, 9 de cada 10 de ellas que no tenía trabajo antes de incorporarse al Programa han logrado permanecer en el mercado laboral.²⁷

❖ **De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).**

96. En 2015, el PNUD, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), en colaboración con la entonces SEDESOL, el DIF Nacional y el Fondo de las Naciones Unidas para Promover los Derechos de las Personas con Discapacidad (UNPRPD, por sus siglas en inglés), pusieron en marcha la iniciativa “*Modelo de atención y cuidado inclusivo para niños y niñas con discapacidad en el marco del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI)*”, cuyo objetivo era fortalecer los mecanismos de atención y cuidado inclusivo

²⁵ *Ídem*

²⁶ *Ibídem*, p. 30

²⁷ *Ibídem*, p. 51



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

para niños y niñas con discapacidad y/o alteración en el desarrollo, adscritos al Programa de Estancias.²⁸

97. Para ello, se elaboró el *Modelo de Atención y Cuidado Inclusivo (MACI)*, el cual contiene un conjunto de herramientas para la detección temprana de posibles alteraciones en el desarrollo y discapacidad en niños y niñas atendidos en las estancias, y propone prácticas que promuevan su participación en igualdad de condiciones y su inclusión. El modelo se aplicó con la participación de 5,880 responsables de estancias infantiles ubicadas en 699 municipios de 19 estados de la República Mexicana.²⁹

98. Entre los resultados más relevantes de su implementación se encuentran los siguientes:³⁰

98.1. Seis meses después de los talleres impartidos por el PNUD a las responsables de las estancias participantes, el índice de desarrollo infantil se incrementó 11%.

98.2. Se encontró un incremento del 9.6% en el índice de inclusión social, mismo que considera aspectos como: si el niño(a) tiene amigos “preferidos” en la Estancia, si es obediente y sigue instrucciones, si tiene una relación de cariño

²⁸ PNUD, *Modelo de Atención y Cuidado Inclusivo para niños y niñas del Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Guía práctica para responsables y asistentes*, México, 2016, disponible en <http://www.cuturl.co.uk/mgTHo>, fecha de consulta 13 de abril de 2019.

²⁹ PNUD, *Estancias Infantiles inclusivas en la mitad de México*, México, 2018, disponible en <http://www.cuturl.co.uk/ljeqN>, consultado el 13 de abril 2019.

³⁰ *Ídem*.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

con el personal de la Estancia o si es amable y cuidadoso con los demás niños, entre otros.

98.3. La expectativa de los padres de familia para inscribir a las y los niños con discapacidad en un sistema de educación regular al salir de la Estancia Infantil ha aumentado en un 9.6%. Esto significa que mientras mayor sea el nivel de inclusión del niño o de la niña con discapacidad dentro de la Estancia Infantil mayor también será su inclusión dentro de su comunidad.

❖ De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

99. En el *Modelo sintético de información del desempeño (MSD) para el Ejercicio Fiscal 2017*, la SHCP reporta que el Programa de Estancias presenta un avance positivo en la atención de los aspectos susceptibles de mejora mencionados en las diversas recomendaciones, y presenta un alto porcentaje de cumplimiento de sus metas, como se muestra en las tablas siguientes:

Aspectos Susceptibles de Mejora	Año Recomendación	% de Avance
Complementar el proceso de supervisión y seguimiento para verificar que el apoyo que brinda el Programa en la Modalidad Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos tiene efectos positivos en la población más vulnerable	2014	100.0
Tener acceso en línea al estatus de afiliación de las potenciales encargadas de las estancias infantiles.	2013	85.0
Identificar, por medio de un análisis, potenciales sinergias y complementariedades con otros programas de la Administración Pública Federal para apoyar al conjunto de beneficiarios que busca empleo.	2015	60.0

Aspectos Susceptibles de Mejora	Año Recomendación	% de Avance
Fortalecer los mecanismos de colaboración con STyPS para promover la difusión del Programa de Estancias Infantiles en la población que no cuenta con un empleo y que se ubica en las zonas más rezagadas del país.	2016	100.0
Realizar un estudio de la opinión de las Responsables de Estancias Infantiles.	2016	50.0
Realizar un análisis de factibilidad sobre los componentes del Programa de Estancias Infantiles que inciden en los elementos del desarrollo infantil.	2016	65.0
Elaborar un análisis que permita fortalecer la focalización del Programa de Estancias Infantiles en la población objetivo.	2016	70.0
Realizar una evaluación de resultados que permita medir los efectos del Programa de Estancias Infantiles en variables de mediano y largo plazo.	2016	50.0
PROMEDIO DE AVANCE GLOBAL 72.5 %		

Fuente: SHCP, Modelo sintético de información del desempeño (MSD) Ejercicio Fiscal 2017, Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, p. 5, disponible en <http://www.cuturl.co.uk/EL3F4>, fecha de consulta 14 abril de 2019.

c) Cumplimiento de metas de los indicadores MIR 2017

Indicadores de nivel Propósito	Sentido del Indicador	Meta Aprobada	Meta Ajustada	Meta Alcanzada	% Avance	Cumplimiento MSD
Porcentaje de beneficiarias(os) que permaneciendo más de dos meses en el Programa accedieron a un trabajo remunerado.	Ascendente	80.1	80.1	74.4	93.0	4.0
Porcentaje de beneficiarias(os) que utilizan el tiempo disponible generado por el uso de los servicios de cuidado infantil para trabajar, buscar empleo, capacitarse o estudiar.	Ascendente	95.0	95.0	92.2	97.1	5.0
Porcentaje de beneficiarias(os) que tenían trabajo al momento de ingreso al programa, y mientras permanecen en el programa logran mantenerse y/o mejoran su posición en un trabajo remunerado.	Ascendente	85.0	90.0	91.9	102.1	5.0
Promedio de horas semanales que disponen las(os) beneficiarias(os) para acceder, permanecer en el mercado laboral o en su caso estudiar.	Ascendente	35.0	35.0	34.0	97.1	5.0

Fuente: SHCP, Modelo sintético de información del desempeño (MSD) Ejercicio Fiscal 2017, Ramo 20 Desarrollo Social, Programa presupuestario S174 Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, p. 5, disponible en <http://www.cuturl.co.uk/EL3F4>, fecha de consulta 14 abril 2019.

v. Evaluación y observaciones al Programa de Estancias Infantiles por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

100. En la evaluación de desempeño 13-0-20100-07-0274 DS-074, la ASF destacó en relación con la evaluación durante 2017 y 2018 al Programa de Estancias Infantiles lo siguiente:

100.1. Se detectaron irregularidades en 319 estancias infantiles de un total de 9,565, lo que representó el 3.3% de los establecimientos en el país.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

100.2. Se formularon observaciones sólo al 1.8% del presupuesto destinado al Programa de Estancias Infantiles.

101. Respecto de las deficiencias de control interno que impidieron tener una seguridad razonable sobre el cumplimiento de los objetivos del programa presupuestario, se destacó lo siguiente:³¹

101.1. La SEDESOL, hoy Secretaría de Bienestar, deberá considerar la importancia de analizar las causas por las que no identificó el riesgo de otorgar subsidios a beneficiarios que no formaran parte de su población objetivo, y

101.2. Que la entonces SEDESOL debería analizar las causas por las cuales no acreditó realizar la coordinación institucional y la vinculación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y con sus resultados establecer mecanismos para realizar esas acciones a fin de potenciar el impacto y la cobertura del programa.

102. La ASF concluyó que la auditoría practicada permitiría que la SEDESOL estableciera las medidas de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios a fin de potenciar el impacto y la cobertura del programa; que se incluyan indicadores para medir la acumulación de experiencia y el aumento en el ingreso de los beneficiarios, para incrementar el impacto y la cobertura del programa en la población objetivo.

³¹ ASF, Auditoría de Desempeño: 13-0-20100-07-0274 DS-074, Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, p. 3, disponible en: <http://www.cuturl.co.uk/UgPau>



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

103. Asimismo, en el Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2015, la ASF señaló que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como la SEDESOL, cumplió con el objetivo de ofrecer servicios de atención y cuidado a “[...] 236,236 niñas y niños, hijos de derechohabientes, y a 327,854 infantes de madres, padres y tutores sin acceso a seguridad social, respectivamente. No obstante, la implementación de la política de guarderías y estancias infantiles presentó deficiencias, toda vez que no se dio acceso a la totalidad de los infantes para los cuales se solicitó el servicio; no se tiene la certeza de que los servicios ofrecidos en todos los centros de atención infantil cumplieron con los requisitos de seguridad y calidad establecidos; no es posible asegurar que todo el personal responsable de la atención y cuidado de los niños esté capacitado, y no se logró verificar si los infantes adquirieron los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes necesarios para su desarrollo integral [...]”³²

b. Cancelación del Programa de Estancias Infantiles y creación del Programa de Apoyo al Bienestar.

104. El 4 de octubre de 2018, la Cámara de Diputados aprobó un punto de acuerdo por el cual se exhortó a la entonces SEDESOL a “(...) *establecer mesas de diálogo con los representantes de las estancias infantiles en cada una de las 32 entidades federativas para considerar sus demandas y propuestas en la definición de las reglas*

³² ASF, Informe General Ejecutiva Cuenta Pública 2017, México, febrero 2019, disponible en <http://www.cuturl.co.uk/6phHZ>



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

de operación del programa de estancias infantiles de 2019 (...).³³ Mediante documento presentado ante el Poder Legislativo Federal el 6 de noviembre de 2018, el Abogado General y Comisionado para la Transparencia de la citada Secretaría informó lo siguiente:

104.1. *“(...) recibimos las respuestas que en cumplimiento a lo solicitado por la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, generaron las delegaciones federales de esta dependencia, mismas que por su volumen, se adjuntan al presente, en disco compacto 32 carpetas con la información de las entidades recabada en las mesas de diálogo organizadas al efecto, así como el oficio circular: DGPS.211/02251/2018, de fecha 15 de octubre de 2018, que previamente se remitió a las (los) delegadas(os) federales de la SEDESOL en dichas entidades federativas.*

*No omito **comunicarle que las propuestas recibidas de las personas responsables serán analizadas y las que sean procedentes serán consideradas en el proyecto de Modificación de las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019, que a la fecha está en proceso***”.³⁴

³³ Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/reporte.php?cveSesion=3769479>, fecha de consulta 13 de abril 2019.

³⁴ Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, *De la secretaría de gobernación, mediante la cual remite contestación a punto de acuerdo, aprobado por la cámara de diputados, para solicitar a la SEDESOL que establezca mesas de diálogo con los representantes de las estancias*



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Énfasis añadido

105. El 15 de diciembre 2018, el Poder Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, entregó el paquete económico 2019 al Congreso de la Unión, el cual incluyó el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2019, en el cual se contempló un total de 2,041,621,313 pesos para el Programa de Estancias.³⁵ En la exposición de motivos de ese Proyecto, se aludió en diversas secciones al Programa de Estancias, en los párrafos que se transcriben a continuación:

105.1. *“1.3.4. Gasto Programable*

[...] Para las acciones de protección social se canalizó el 34.2% en promedio de los recursos; este destino de gasto aumentó entre 2014 y 2018 en 14.5% en términos reales, y en 3% real con relación a 2017. El incremento en este rubro se debe a diversos componentes: [...]”

105.1.1. *Los programas de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, y de Servicios de Guardería, cuyo objetivo es contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan*

infantiles en las 32 entidades federativas a fin de considerar sus demandas y propuestas en la definición de las reglas de operación del programa RESPECTIVO DE 2019, disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/11/asun_3770757_20181106_154151774_6.pdf

³⁵ SHCP, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019*, México, 2018, p. 76, disponible en https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf, fecha de consulta 14 de abril 2019.

*el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian y acceden a los servicios de cuidado y atención infantil.*³⁶

105.2. “I.2.17. Ramo 20. Bienestar. [...] A través de los distintos programas a cargo del sector, se tendrá una atención preponderante del bienestar desde una perspectiva de derechos y de ciclo de vida: mujeres, primera infancia, niñas, niños [...] De acuerdo con lo anterior, en 2019 se prevén una serie de estrategias y líneas de acción dirigidas a la atención de la población vulnerable o en situación de pobreza, a través de los siguientes programas: [...] Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, **con una asignación de 2.0 mil millones de pesos**, permitirá disminuir la vulnerabilidad de los hogares de bajos ingresos encabezados por madres y padres solos con hijos menores, al brindarles la oportunidad de dejar a sus hijos en un lugar seguro y poder trabajar o salir a buscar empleo y que al mismo tiempo, permitirá a mujeres con vocación de servicio al cuidado de los niños, manejar la estancia infantil como actividad generadora de ingresos”.³⁷

³⁶ SHCP, Exposición de Motivos, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, México, p. 206, disponible en https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/exposicion/EM_Documento_Completo.pdf, fecha de consulta 14 de abril 2019.

³⁷ *Ibíd.*, p. 141

105.3. *“III.5.1. Igualdad entre mujeres y hombres. [...] Para el Ramo 20 Bienestar, la propuesta es de 40.2 mil millones de pesos, que significan 63.6% del presupuesto total en el tema, de los cuales, [...] 2.0 mil millones de pesos [se destinarán] al Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras, que mejorará la calidad de los servicios para atender en estancias infantiles a las niñas y niños de madres beneficiarias que trabajan, buscan empleo o estudian”.³⁸*

105.4. *“III.5.8. Atención a Grupos Vulnerables. [...] en la integración de este anexo transversal, se agrupan los Programas presupuestarios dirigidos a las acciones prioritarias del Nuevo Gobierno, en favor de este importante grupo de población, entre los que se encuentran [...] Mantener las estancias infantiles para madres y padres trabajadores [...]”.³⁹*

106. El 28 de diciembre de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2019, en cuyo ramo 20 sobre “Bienestar” asignó un presupuesto de 2,041.621 millones de pesos al Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras, el cual tuvo una reducción de casi el 50% con respecto al ejercicio anterior, en donde se le destinaron 4,070.26 millones de pesos.⁴⁰

³⁸ *Ibídem*, p. 272

³⁹ *Ibídem*, p. 295-296



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

107. El 30 de enero de 2019, la SHCP autorizó desde el punto de vista presupuestario la modificación a las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019.

108. El 1 de febrero 2019, la CONAMER publicó en su portal *Web* el expediente 00/0014/010219 relativo al anteproyecto de Reglas de Operación del Programa de Estancias 2019, la cual de acuerdo a la información que aparece en ese portal, recibió 508 comentarios.⁴¹

109. El 6 de febrero de 2019, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó, en votación económica, un acuerdo de la Junta de Coordinación Política para *“exhortar a las dependencias del Poder Ejecutivo Federal a garantizar la operación adecuada y el uso eficaz, honrado y sin intermediarios de los recursos del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”*.⁴² En ese acuerdo, se solicitó al CONEVAL remitir de manera integral, los resultados obtenidos por el Programa de Estancias desde el inicio de su implementación. El 19 de febrero, el Secretario Ejecutivo del CONEVAL, remitió el recuento de los resultados obtenidos de las evaluaciones entre 2007 y 2019 del Programa de Estancias. En el documento se afirma, entre otros aspectos, los siguientes:

⁴¹ CONAMER, Expediente 00/0014/010219, disponible en <http://www.cuturl.co.uk/HaBNI>, fecha de consulta 14 de abril 2019.

⁴² Cfr. Cámara de Diputados, Nota 1350, *Aprueba Pleno acuerdo de la Jucopo para exhortar a gobierno federal a garantizar uso eficiente y honrado de los recursos a estancias infantiles*, disponible en: <http://www.cuturl.co.uk/ltEqt>

109.1. “ [...] las estancias infantiles del PEI [Programa de Estancias Infantiles], son las que tienen mayor cobertura, medida tanto por el número de infantes atendidos como por el número de estancias.⁴³

109.2. Las evaluaciones realizadas al Programa de Estancias Infantiles **han mostrado 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.⁴⁴

109.3. Las evaluaciones también identifican mejoras en la socialización de los infantes y diversidad de su dieta. **Las niñas y niños que tienen 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.**⁴⁵

⁴³ CONEVAL, Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras: Recuento de la Evidencia de las Evaluaciones 2007 – 2019, México, 2019, p.7, disponible en: <http://www.cuturl.co.uk/9CGZp>

⁴⁴ *Ibídem*, p. 10.

⁴⁵ *Ibídem*, p. 11.

109.4. 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).⁴⁶

109.5. El gobierno actual busca impulsar el acceso efectivo a los derechos sociales y el bienestar social de la población, lo cual incluye cubrir las necesidades de cuidado de las niñas y niños mientras sus tutores salen a trabajar. **Dicho acceso requiere de tres elementos: 1) que las personas puedan costear opciones de cuidado (accesibilidad); 2) que existan opciones de cuidados ya sean familiares, privados o públicos (disponibilidad); y 3) que estas opciones sean de calidad, es decir que no sólo sean espacios de contención de los infantes, sino que les permitan desarrollar sus habilidades socioemocionales y motrices en ambientes seguros (calidad).**⁴⁷

Énfasis añadido

110. El 18 de febrero de 2019, el Alcalde de Hidalgo de Parral, Estado de Chihuahua, interpuso ante la SCJN una controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal. Dicha controversia fue admitida el 25 de abril del año en curso y actualmente se encuentra pendiente de resolución.

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ Ibídem, p. 12.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

111. El 20 de enero de 2019, la SHCP autorizó desde el punto de vista presupuestario, la modificación a las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019.

112. El 22 de febrero de 2019, la CONAMER publicó en su portal el expediente 00/0033/220219 correspondiente al Anteproyecto de 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 el documento, la Secretaría de Bienestar estableció lo siguiente:

112.1. Que tendrían prioridad para ser beneficiarias(os) las personas que habiten en municipios indígenas, de alto rezago social, pobreza extrema y zonas con alto grado de marginación y altos índices de violencia, la zona fronteriza, así como las zonas turísticas y aquellas que generen estrategias integrales de desarrollo, y

112.2. Por ello, incluyó una lista de 623 municipios con población mayoritariamente indígena de muy alto, alto y medio grado de marginación de acuerdo a los índices de CONAPO 2015, los cuales se ubican en Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

112.3. El anteproyecto recibió 215 comentarios hasta el 12 de marzo de 2019.⁴⁸

113. Derivado de la demora en la publicación de las Reglas de Operación del Programa de Estancias para el ejercicio fiscal 2019, el 22 de febrero un senador de la República y una abogada presentaron un juicio de amparo ante el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, demandando que se restituyeran las reglas y ejecución de los recursos como en el ejercicio fiscal 2018. El 25 de febrero, el referido Juzgado federal, determinó admitir a trámite la demanda inicial bajo el juicio de amparo 282/2019 y conceder la suspensión provisional ante la ausencia de reglas de operación.⁴⁹

114 El 27 de febrero de 2019, la CONAMER emitió el Dictamen Regulatorio de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras para el Ejercicio Fiscal 2019, en el cual formuló diez observaciones dirigidas a Bienestar, para que fueran subsanadas previamente a la publicación de las Reglas de Operación en el Diario Oficial de la Federación.

115. El 28 de febrero de 2019 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación 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*. Dichas reglas de operación abrogan el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles y establecen un **programa distinto** el cual tiene

⁴⁸ CONAMER, expediente 00/0033/220219, disponible en <http://www.cuturl.co.uk/vnQbo>, fecha de consulta 14 de abril 2019.

⁴⁹Revista "Proceso", *Juez ordena al gobierno federal publicar reglas de operación de estancias infantiles, 2019*, disponible en: <http://www.cuturl.co.uk/QQmYl>



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

por objeto *“contribuir al bienestar social e igualdad mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian para que cuenten con facilidades para obtener el cuidado y atención infantil”*.

116. El 14 de marzo de 2019, la Secretaría de Bienestar solicitó con el oficio UAF/400/142/2019 a la CONAMER la publicación en su página Web del documento denominado *“Respuesta a los comentarios recibidos al Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras”*. Dicha solicitud es posterior a la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar.

B. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES Y EL PROGRAMA DE APOYO AL BIENESTAR.

a. Comparativo entre Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles 2018 y las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar 2019.

117. Para efectos de una mejor comprensión sobre las diferencias entre las Reglas de Operación del Programa de Estancias y el Programa de Apoyo al Bienestar, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Rubro	Observación
Objetivo	El objetivo del Programa de Estancias <u>es más amplio</u> en comparación con el Programa de Apoyo al Bienestar, ya que buscaba establecer garantías institucionales de protección a los derechos de madres, padres y sus hijas e hijos.
Objetivo específico	En el Programa de Apoyo al Bienestar <u>se reemplaza</u> el objetivo de acceso <u>a servicios de cuidado y atención infantil por apoyo económico</u> para el cuidado y atención infantil.
Cobertura	En el Programa de Apoyo al Bienestar se otorga prioridad de acceso a 642 municipios de población indígena; el nivel de ingreso de los beneficiarios deja de ser requisito para acceder al programa; el número máximo y edad de las niñas y niños beneficiados se mantiene igual que en el Programa de Estancias; <u>se elimina el apoyo económico en todo el país para mejora de la infraestructura y creación de nuevas estancias infantiles.</u> La cobertura de las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles, llegaba a <u>1,278 municipios</u>, en tanto que en las diversas del Programa de Apoyo al Bienestar se habla de atención prioritaria únicamente a <u>642</u> municipios indígenas.

Rubro	Observación
Requisitos de inscripción	En el Programa de Apoyo al Bienestar la obtención de Cartas de No afiliación al IMSS o ISSSTE <u>es un requisito adicional</u> que no se solicitaba en el Programa de Estancias Infantiles 2018, en cuyo caso dicha obligación corresponde a los usuarios/as que deben obtenerlo a través de <i>internet</i>.⁵⁰ En las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar <u>no se prevé la posibilidad de un nuevo beneficiario ante una eventualidad de cambio de guarda y custodia de niñas y niños</u>, es decir, de que la persona a cargo de su cuidado pueda ser la nueva beneficiaria del mismo.
Seguro de accidentes	A diferencia del Programa de Estancias Infantiles, en el Programa de Apoyo al Bienestar <u>no se contempla la contratación de seguros para niñas y niños.</u>

⁵⁰ No se omite señalar que de acuerdo con un estudio realizado por Data Cívica el Programa de Estancias Infantiles tenía presencia en 1,294 municipios, mientras que el IMSS e ISSSTE solo la tienen en 300 municipios, y a nivel de localidades el primero tiene presencia en 2,000 y las segundas solo en 300, lo que refleja la deficiente cobertura de cuidado infantil de las instituciones de seguridad social. Jiménez Georgina, “¿Primero los Pobres?: ¿En dónde están las Estancias Infantiles y a quiénes afectarán los cambios?”, en Nexos, 13 de marzo de 2019, disponible en <https://parentesis.nexos.com.mx/?p=709>

Rubro	Observación
Monto de los apoyos	En el Programa de Apoyo al Bienestar <u>se reduce el monto del apoyo en \$150 pesos al mes;</u> en el caso de niñas y niños con discapacidad se mantiene el monto. <u>Se elimina el monto para el impulso a los servicios de cuidado y atención integral infantil.</u>
Supervisión	En el Programa de Apoyo al Bienestar <u>no se prevé</u> como atribución del DIF Nacional <u>la capacitación</u> a las responsables de las estancias, <u>así como la supervisión</u> que realizaba a las estancias infantiles.
Requisitos para operar como estancia	A diferencia del Programa de Estancias, el Programa de Apoyo al Bienestar no se establece disposiciones técnicas y requisitos para estancias beneficiarias, porque <u>se elimina el impulso a los servicios de cuidado de atención infantil, es decir, los apoyos para infraestructura y creación de nuevas instancias.</u>
Modelo educativo	Las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar son omisas en cuanto al modelo educativo, y no mencionan el convenio con la SEP para que las niñas y niños que acudan acrediten el primer año de preescolar.

Fuente: Elaboración de la CNDH con base en las Reglas de Operación del Programa de Estancias 2018 y Programa de Apoyo al Bienestar.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

b. Procedimiento para la creación de Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar.

118. De acuerdo al artículo 74 inciso IV de la Constitución General de la República, la facultad para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos corresponde a la Cámara de Diputados, que incluso puede llevar a cabo modificaciones al proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo Federal.

119. La Constitución General también establece en sus artículos 126 y 134 que los recursos asignados en el presupuesto deben ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y que no pueden ser utilizados para pagos no comprendidos en el Presupuesto de Egresos o en una ley posterior.

120. La reglamentación de las disposiciones constitucionales citadas se realiza a través de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Ley de Presupuesto), misma que en su artículo 1 establece:

*“La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. **Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad,***



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

La Auditoría fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación”.

Énfasis añadido.

121. La disposición jurídica aludida estatuye como obligación de todas las autoridades que administran recursos públicos, la aplicación transversal de los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. Así mismo, para asegurar la aplicación efectiva de dichos principios otorga facultad de fiscalización a la Auditoría Superior de la Federación.

122. Como medio para asegurar el cumplimiento de las referidas obligaciones previstas en el segundo párrafo del artículo 1, el diverso 77 del cuerpo normativo en comento advierte:

*“Con el objeto de cumplir lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de esta Ley, **se señalarán en el Presupuesto de Egresos los programas a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a reglas de operación.** La Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, podrá señalar los programas, a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a reglas de operación*



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas.

Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas serán responsables de emitir las reglas de operación de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente o, en su caso, las modificaciones a aquéllas que continúen vigentes, previa autorización presupuestaria de la Secretaría y dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria [...].”

Énfasis añadido

123. La normatividad transcrita debe interpretarse a la luz del artículo 126 constitucional, que dispone lo siguiente:

“No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior”.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

124. De una interpretación sistemática⁵¹ y teleológica⁵² de las disposiciones normativas citadas se concluye que:

124.1. No es posible ejecutar ningún pago que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o en una ley posterior.

124.2. El Presupuesto de Egresos debe detallar de forma expresa los programas sujetos a reglas de operación.

124.3. Las dependencias ejecutoras del gasto público son las responsables de emitir las reglas de operación de los programas contemplados en el Presupuesto de Egresos.

124.4. Dichas reglas de operación solo podrán ser emitidas, si se cuenta con la autorización presupuestaria de la SHCP y con el dictamen correspondiente de la CONAMER.

124.5. Tanto las entidades ejecutoras como las de fiscalización y control tienen la obligación aplicar los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

⁵¹ Consiste en atribuir significado a una disposición contextualizándola en un sector del ordenamiento o del ordenamiento en su conjunto. A mayor abundamiento consultar: Marina Gascón Abellán y Alfonso J. García Figueroa, *La argumentación en el Derecho*, 2ª edición, Palestra, Lima, 2005, pp. 191 - 220.

⁵² Consiste en atribuir significado a una disposición dejando de lado su significado literal y apelando, por el contrario, a la voluntad, la intención o los objetivos del legislador, es decir a la *ratio legis*. A mayor abundamiento consultar: Marina Gascón Abellán y Alfonso J. García Figueroa, op. cit.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

125. En concordancia con la citada conclusión, el proceso para la emisión de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar debería seguir los pasos subsecuentes:

125.1. El establecimiento del Programa en el Presupuesto de Egresos o en una ley posterior.

125.2. La autorización presupuestaria de la SHCP.

125.3. La emisión del dictamen favorable de la CONAMER, y

125.4. La publicación de las Reglas de Operación en el Diario Oficial de la Federación.

c. Las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar para el Ejercicio Fiscal 2019.

126. El 28 de diciembre de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, que en su artículo 26 ordena:

“Los programas que deberán sujetarse a reglas de operación son aquéllos señalados en el Anexo 25 de este Decreto. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría [SHCP], podrá incluir otros programas que,



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

*por razones de su impacto social, deban sujetarse a reglas de operación [...]”.*⁵³

Énfasis añadido

127. Asimismo, el Anexo 25 en el Ramo 20 “*Bienestar*” prevé lo siguiente:

ANEXO 25. PROGRAMAS SUJETOS A REGLAS DE OPERACIÓN

<i>20 Bienestar</i>
<i>Programa de Fomento a la Economía Social</i>
<i>Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)</i>
<i>Programa 3 x 1 para Migrantes</i>
<i>PROSPERA Programa de Inclusión Social</i>
<i>Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras</i>
<i>Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores</i>
<i>Seguro de vida para jefas de familia</i>

Anexo 25 del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2019, p. 94.

⁵³ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018, artículo 26.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

128. El Presupuesto de Egresos 2019 establece criterios específicos para la operación de los programas del ramo administrativo 20; en ese sentido el artículo 29 dispone que los programas se destinarán exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, personas mayores, de rezago y de marginación de acuerdo con los criterios de resultados que defina:

128.1 El Consejo Nacional de Población.

128.2 Las evaluaciones del CONEVAL.

128.3 La Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria formulada por la Cámara de Diputados.

129. La Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2019, formulada por la Cámara de Diputados y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018, a partir de los indicadores de marginación (grado de marginación) y rezago social (grado de rezago social), como los de pobreza (porcentaje de población en pobreza extrema), fijó una clasificación de las zonas de atención prioritaria en todas las entidades federativas.

130. De lo anterior, es posible advertir lo siguiente:

130.1. No hay referencia alguna del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras en el Presupuesto Federal de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2019.

130.2. Se observa que no hay normativa que anticipe la posibilidad de ejecutar el presupuesto asignado al Programa de Estancias Infantiles **en un programa distinto que lo sustituya**, como sí ocurrió, por ejemplo, en el caso del Programa de Inclusión Social (PROSPERA) para el cual la disposición novena transitoria prevé que:

*“Los recursos aprobados en este Presupuesto de Egresos al Programa Presupuestario S072 PROSPERA: Programa de Inclusión Social, **se entenderán como parte del programa que lo sustituya**. Los ejecutores de gasto que tengan a su cargo dicho programa deberán realizar las acciones necesarias para modificar sus objetivos, metas e indicadores del desempeño, de conformidad con las disposiciones aplicables”.⁵⁴*

Énfasis añadido

d. Irregular autorización presupuestaria.

131. De conformidad con la información proporcionada por la SHCP a esta Comisión Nacional, a través del oficio 312.A.- 00629 de 20 de marzo de 2019, el 20 de febrero de 2019 dicha dependencia emitió la autorización presupuestaria para el Programa de Apoyo al Bienestar en los siguientes términos:

“Al respecto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 31, fracciones XVII y XXII I de la Ley Orgánica de la Administración Pública

⁵⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.

*Federal; 43, 75 y 77 de la LFPRH [Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria]; 779 del Reglamento de la LFPRH; 65 apartados A, fracción II y B, fracción XIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **le comunicó que se autoriza, desde el punto de vista presupuestario, la modificación a las Reglas de Operación del Programa Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019.***

*La presente autorización presupuestaria se emite considerando que las modificaciones presentadas por esa Secretaría a las Reglas de Operación, en concordancia con lo señalado por la Unidad Responsable del Programa indican que **no tienen impacto presupuestario en el ejercicio fiscal 2019 ni en los subsecuentes**, así como en la manifestación de que se está dando cumplimiento a lo señalado en el artículo 75, fracción VII de la LFPRH, en el sentido de que corresponde a las dependencias y entidades asegurar la coordinación de acciones entre estas, para evitar doble ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos y declaratoria expresa que el programa no se contrapone, afecta o presenta duplicidad con otros programas y acciones del Gobierno Federal, en cuanto a su diseño, beneficio, apoyos otorgados y población objetivo, como lo establece el artículo 179 del Reglamento de la LFPRH.*⁵⁵

Énfasis añadido

⁵⁵ SHCP, oficio 372.A.- 00260 de 20 de febrero de 2019, párrafos 2 y 3.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

132. No obstante que la SHCP autorizó la ejecución del Presupuesto del Programa de Apoyo al Bienestar, observó que:

*“Asimismo, a efecto de dar cumplimiento al numeral 17 del Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2019, **la dependencia deberá remitir el diagnóstico del Programa Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras** para el ejercicio fiscal 2019, que refiere dicho numeral”.*⁵⁶

Énfasis añadido

133. Cabe destacar que el Manual al que hace referencia la SHCP en su autorización tiene como objetivo principal guiar a las dependencias en la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto, para la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos que el Ejecutivo Federal presenta a la Cámara de Diputados para su respectiva aprobación. Por lo que el diagnóstico solicitado por esa Secretaría **debió realizarse al momento de elaboración del Proyecto de Presupuesto que el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Diputados.**

134. Por otro lado, previo a la autorización presupuestaria del Programa de Apoyo al Bienestar, la SHCP a través del oficio 312A.- 00122 de 30 de enero de 2019, y a solicitud de la Secretaría de Bienestar, autorizó presupuestariamente las modificaciones a las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para el ejercicio fiscal 2019.

⁵⁶ *Ibídem*, párrafo 4.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

135. Del análisis realizado a los antecedentes, este Organismo Nacional observó que en la autorización presupuestaria de SHCP **no se consideró como un impacto presupuestario el hecho de que el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2019 aprobado por la Cámara de Diputados, no establece ninguna partida presupuestal para el Programa de Apoyo al Bienestar, y que a pesar de observar la inexistencia de un diagnóstico que justificara la necesidad de aplicar un nuevo programa para sustituir al Programa de Estancias Infantiles, otorgó la autorización solicitada por la Secretaría de Bienestar.**

e. Dictamen de la CONAMER.

136. De conformidad con la información brindada por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria a este Organismo Nacional en el oficio CONAMER/19/1983 de 2 de mayo de 2019, se desprende lo que se señala en el presente apartado.

137. El 22 de febrero del año en curso, la Secretaría de Bienestar remitió a la CONAMER el anteproyecto de 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, con la finalidad de solicitar el dictamen regulatorio necesario para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

138. El 27 de febrero, la CONAMER con el oficio CONAMER/19/0741 informó a la Secretaría de Bienestar sobre la procedencia de su solicitud a través del dictamen regulatorio correspondiente.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

139. A pesar de haber establecido la procedencia de la referida solicitud, la CONAMER observó lo siguiente:

139.1. Respecto del punto 2 del Anexo 4 del anteproyecto, “[...] se especifica que los interesados en recibir el apoyo deberán entregar en las oficinas de las Delegaciones de la Secretaría de Bienestar o, en las sedes alternas que éstas designen, la Solicitud de Apoyo para Madres Trabajadoras y Padres Solos de estas Reglas de Operación, cuyo formato no ha sido incorporado en el cuerpo del anteproyecto.”

139.2. “[...] existen documentos señalados en las Reglas de Operación que no fueron incluidos en el cuerpo del anteproyecto”, los cuales se destacan a continuación:

139.2.1. Mecanismo para entregar los recursos a las personas beneficiarias (artículo Tercero transitorio).

139.2.2. Guías operativas y manuales de operación (numeral 3.7.I).

139.2.3. Lineamientos emitidos por el Comité Técnico a fin de resolver los casos no previstos en las Reglas de Operación (numeral 3.7.2.2).

139.3. Se omitió revelar el mecanismo para la selección o asignación de las personas que podrán tener acceso al apoyo, con reglas claras y transparentes.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

139.4. Se omitió señalar la forma en que se presentarán los siguientes trámites:

139.4.1. Solicitud de rectificación de datos personales (numeral 3.5, A, g).

139.4.2. Aviso de extravío, pérdida o robo de medio de cobro (numeral 3.5, B, f).

139.4.3. Aviso de defunción de niña o niño (numeral 3.5, 8, g).

139.4.4. Renuncia voluntaria (numeral 3.6.2, e).

139.5. Se omitió detallar los plazos que tiene el supuesto beneficiario para realizar su trámite (presentación), así como el plazo de prevención y máximo de resolución de la totalidad de los trámites identificados en el apartado IV de las Reglas de Operación, lo que implica un incumplimiento de lo previsto en el artículo 77, fracción 11, inciso b), subinciso vi i) de la Ley de Presupuesto.

139.6 Responder a los comentarios vertidos por los particulares y, en su caso, realizar las adecuaciones que considere pertinentes a las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar.

140. Derivado de dichas observaciones la CONAMER recomendó:

140.1. Subsanan cada una de ellas previo a la publicación de las Reglas de Operación en el Diario Oficial de la Federación, a fin de brindar mayor certeza jurídica a los particulares y dar cumplimiento al orden legal aplicable.

141. El 28 de febrero de 2019 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de Operación del Programa para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019, en las cuales solo se subsanó una de las observaciones realizadas por la CONAMER, siendo ésta la inclusión del formato de solicitud para el inicio del trámite.

142. Esta Comisión Nacional solicitó información a la CONAMER respecto del impacto regulatorio para las personas beneficiarias del Programa de Apoyo al Bienestar tendría ante el incumplimiento de las observaciones realizadas en el Dictamen Regulatorio, a lo que dicha institución manifestó:

“Al respecto, es menester destacar que, en términos de lo establecido en la LGMR [Ley General de Mejora Regulatoria], el objeto total de la CONAMER consiste en promover la mejora de las regulaciones y la simplificación de trámites y servicios, así como la transparencia en la elaboración y aplicación de los mismos, procurando que éstos generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.

*En ese orden de ideas, las recomendaciones realizadas por esta Comisión, a través del oficio CONAMER/19/0747, se circunscribieron a lo que al efecto dispone el artículo 77 de la LFPRH **y se orientaron a coadyuvar***

con BIENESTAR para la emisión de reglas de operación simples y precisas con el objeto de brindar claridad y certeza a los potenciales beneficiarios de los procesos descritos en la misma.

Sin embargo, los sujetos obligados a la emisión de reglas de operación son quienes deciden si adoptan las recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional, en razón de que ésta carece de alguna facultad que constriña a su cumplimiento; ello, aunado a que la emisión del dictamen regulatorio configura un acto reglado, pues involucra únicamente el pronunciamiento en cuanto al contenido y el alcance de lo establecido en el artículo 77 de la LFPRH, limitándose a constatar una situación jurídica concreta conforme al texto de dicho numeral, pero sin hacer pronunciamiento de tipo vinculante.

*Asimismo, **el dictamen regulatorio tampoco puede considerarse como un acto aprobatorio de los proyectos de reglas de operación que sean remitidos a la Comisión Nacional**, pues únicamente se verifica el cumplimiento de los criterios establecidos en el multicitado artículo 77 de la LFPRH, pero no se crea, modifica o extingue una situación jurídica concreta en la cual se vean involucrados derechos sustantivos de los particulares”.*

Énfasis añadido

143. Así mismo, derivado del cuestionamiento respecto de las acciones emprendidas por la CONAMER para garantizar los derechos de las personas beneficiarias del Programa de Apoyo al Bienestar ante el incumplimiento de las observaciones realizadas por esa dependencia, respondió:



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

*“A propósito de las acciones realizadas por la CONAMER para garantizar los derechos de las personas beneficiarias, se manifiesta que esta Comisión es una institución gubernamental que se encarga de revisar las regulaciones, trámites y servicios de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública; sin embargo, **no es dueña de dichas regulaciones, trámites y servicios, únicamente tiene la función de llevar a cabo el análisis previsto en el Título Tercero de la LGMR.***

*Por lo anterior, **esta Comisión no tiene injerencia directa con el emprendimiento de acciones orientadas a subsanar los derechos de las personas beneficiarias, más allá de la emisión del dictamen regulatorio correspondiente,** en observancia del artículo 77 de la LFPRH; el conducto para obtener el beneficio de la mejora regulatoria en la población, se da a través de las diversas dependencias y organismos descentralizados que son las responsables de las regulaciones, trámites y servicios; **no obstante, como institución obligada a respetar, garantizar, promover y proteger los derechos humanos, esta Comisión se rige en todo su actuar bajo el artículo I y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**”.*

Énfasis añadido



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

144. Al respecto, esta Comisión Nacional considera lo siguiente:

144.1. El Dictamen Regulatorio emitido por la CONAMER refiere de forma expresa el incumplimiento de diversos requisitos señalados en el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sin que la Secretaría de Bienestar haya subsanado las observaciones emitidas antes de la publicación de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar en el Diario Oficial de la Federación.

144.2. No se omite señalar que el dictamen regulatorio y las observaciones contenidas en el mismo sobre las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar se emitió el 27 de febrero de 2019, siendo el caso que al día siguiente se publicaron dichas reglas en el Diario Oficial de la Federación. En consecuencia, es evidente que la Secretaría de Bienestar no dio cumplimiento a dichas observaciones y, por tanto, se incumplió con lo dispuesto en la parte *in fine* del artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que establece: *“Las reglas de operación deberán ser simples y precisas con el objeto de facilitar la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos y en la operación de los programas”*.

144.3. En consecuencia, la efectividad de lo establecido en el artículo 77 de la referida ley se ve disminuida, ante el incumplimiento del dictamen regulatorio.

144.4. Causa extrañeza a este Organismo Nacional que siendo la CONAMER un organismo cuyo objetivo es *promover la mejora de las regulaciones y la simplificación de trámites y servicios, así como la*



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

transparencia en la elaboración y aplicación de los mismos, procurando que éstos generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad, las observaciones que formule a través del dictamen regulatorio, no se cumplan en los hechos, tal y como aconteció en el presente caso, y se hayan publicado las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar en el Diario Oficial de la Federación.

144.5. De igual forma, debe destacarse que dentro de las observaciones contenidas en el dictamen regulatorio, se señaló que la Secretaría de Bienestar fue “...omisa en señalar cuál será el mecanismo para la selección o asignación de las personas que podrán tener acceso al apoyo, con reglas claras y transparentes”, lo que derivó en las inconsistencias que se han presentado con motivo del Censo de las Niñas y Niños Beneficiarios del Programa de Apoyo al Bienestar.

145. El 14 de marzo, a través de oficio UAF/400/142/2019, la Secretaría de Bienestar solicitó a la CONAMER la publicación de la respuesta a los comentarios de los particulares al anteproyecto de Reglas de Operación. En dicho documento la citada Secretaría respondió lo siguiente:

145.1. “[...] la reducción en el presupuesto autorizado al programa para el ejercicio fiscal 2019 (casi 50% menos, con respecto al autorizado para 2018) obligó a las áreas responsables de su operación a revisar un sinnúmero de alternativas que, por una parte, evitaran la afectación del mayor número de beneficiarios y por la otra propiciar la inclusión de personas que habiten municipios indígenas, de alto rezago social, pobreza extrema, zonas con alto



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

grado de marginación, altos índices de violencia, la zona fronteriza, así como las zonas turísticas y aquellas que generen estrategias integrales de desarrollo. Con este escenario y a fin de cumplir con la resolución emitida por el Ejecutivo Federal en cuanto a la entrega directa de los apoyos a las personas Beneficiarias tuvo como consecuencia la necesaria eliminación de la modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil”.

146. Del análisis del proceso de creación de las Reglas de Operación para el Programa de Apoyo al Bienestar para el Ejercicio Fiscal 2019, **se advierte que esas Reglas no cumplieron los procedimientos administrativos para su publicación en el Diario Oficial de la Federación y su posterior entrada en vigor. Lo anterior en virtud de que no se observaron las disposiciones constitucionales y legales aplicables ni se subsanaron las observaciones realizadas por la SHCP y la CONAMER, situación que resulta violatorio del derecho a la seguridad jurídica.**

C. VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS.

147. Del análisis lógico jurídico de los hechos y evidencias que integran el expediente de queja CNDH/1/2019/1599/Q en términos del artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional encuentra elementos de convicción suficientes que acreditan el incumplimiento de las autoridades responsables de sus obligaciones de respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos, en detrimento de diversos derechos de las personas usuarias y beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles, en atención a las consideraciones expuestas en el presente apartado.



a. Incumplimiento de la prohibición de regresividad de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

148. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) son aquellos que se relacionan con la satisfacción de necesidades básicas de las personas, y comprenden distintos derechos humanos, entre ellos: los derechos a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, a la salud, al agua, al saneamiento, al trabajo, a la seguridad social, a una vivienda adecuada, a la educación, a la cultura, así como al medio ambiente, todos reconocidos en los artículos 1, 3 y 4 de la Constitución General de la República.

149. En el caso en particular, la denominación “*derechos económicos, sociales y culturales*” se ha empleado para distinguirlos de los civiles y políticos, no obstante, ello no implica una diferencia sustancial entre ambos grupos, ya que todos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad; ni tampoco son distintos en cuanto a las obligaciones que imponen al Estado mexicano, pues en ambos casos se requiere de garantías normativas e institucionales, y por tanto, de recursos económicos para su realización.⁵⁷

150. El Estado mexicano tiene la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente, por todos los medios

⁵⁷ SCJN, Jurisprudencia Constitucional, “*Principio de progresividad. es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los llamados económicos, sociales y culturales*”, Semanario Judicial de la Federación, octubre 2017, registro 2015306.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

apropiados, su plena efectividad, evitando adoptar medidas que impliquen una regresión.⁵⁸ Del principio de progresividad de los derechos humanos se desprenden obligaciones positivas y negativas para los creadores de las normas jurídicas y sus aplicadores:⁵⁹

150.1. Positivas: Para el Poder Legislativo, la obligación de ampliar la tutela de los derechos humanos y para el Ejecutivo, el deber de aplicar las normas que mayormente favorezcan a la persona.

150.2. Negativas: Para el Poder Legislativo, implica la prohibición de 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 para el Ejecutivo, emitir y aplicar 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.

151. El alcance y nivel de protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad)

⁵⁸ SCJN, Tesis Constitucional, “*Derechos económicos, sociales y culturales. deberes que generan al estado*”, Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2017, registro 2015131.

⁵⁹ SCJN, Jurisprudencia Constitucional, “*Principio de progresividad de los derechos humanos. su concepto y exigencias positivas y negativas*”, Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2017, registro 2015305.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).⁶⁰

152. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)⁶¹ también reconoce que puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, en el caso que cualquier autoridad adopte una medida regresiva en perjuicio de un derecho humano y alegue la falta de recursos como justificación, recae en ésta la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no sólo la carencia de recursos, sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición. De esa forma, las acciones y omisiones que impliquen regresión sólo pueden justificarse si confluyen tres condiciones:

152.1. *“[...]se acredite la falta de recursos.*

152.2. *[...] se demuestre que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito, y*

152.3. *[...] se demuestre que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor”.*

⁶⁰ *Ídem.*

⁶¹ SCJN, *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*, tesis 1a./J. 87/2017 (10a.), registro 2015304, Jurisprudencia(Constitucional).



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

153. El deber de no regresividad de los derechos humanos supone que, una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción de los mismos “[...] **el Estado está obligado a no dar marcha atrás, de modo que las prestaciones concretas otorgadas en un momento determinado constituyen el nuevo estándar mínimo a partir del cual debe seguirse avanzando hacia la satisfacción plena de esos derechos [...]**”⁶²

Énfasis añadido

154. El Estado mexicano tiene el mandato constitucional (artículos 25 y 26) de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio de progresividad exige **a todas las autoridades**, en el ámbito de su competencia, **incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos** y les impide adoptar medidas carentes de justificación que disminuyan el nivel de la protección a los mismos.⁶³

⁶² SCJN, Jurisprudencia constitucional, “Derechos económicos, sociales y culturales. la constitucionalidad de una medida regresiva en la materia depende de que supere un test de proporcionalidad”, Semanario Judicial de la Federación, de septiembre de 2017, registro 2015133.

⁶³ SCJN, Jurisprudencia constitucional, “Principio de progresividad de los derechos humanos. su naturaleza y función en el estado mexicano”, Semanario Judicial de la Federación septiembre 2017, registro 2019325.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

155. Existen dos tipos de medidas regresivas a los DESC:⁶⁴

155.1. Normativa. Cuando una norma posterior suprime, limita o restringe los derechos o beneficios otorgados anteriormente al amparo del derecho social.

155.2. De resultados. Se presenta cuando las consecuencias de una política pública empeoran la satisfacción de un derecho social.

156. En el ámbito internacional, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) indica que el deber de progresividad implica la obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible para el cumplimiento de esos derechos, asimismo, conlleva que *“todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo requerirán la consideración más cuidadosa y deberá justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”*.⁶⁵

Énfasis añadido

⁶⁴ SCJN, Tesis constitucional, “Derechos económicos, sociales y culturales. forma de acreditar la existencia de las medidas regresivas de resultados y normativa”, Semanario Judicial de la Federación, febrero de 2019, registro 2015132.

⁶⁵ Observación General No. 3, “[La índole de las obligaciones de los Estados Partes](#)” (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), párrafo 9.



b. Consideraciones sobre la violación a los derechos económicos, sociales y culturales de niñas y niños; madres trabajadoras y padres solos y responsables y trabajadoras de estancias infantiles.

157. Las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar abrogaron las diversas del Programa de Estancias 2018. Como ha quedado referido, el contenido de las primeras constituye jurídica y materialmente la eliminación de las segundas, lo que implica la creación de un nuevo programa con diverso objetivo y lineamientos de ejecución. A continuación, se precisan las razones de esta afirmación.

❖ **Objetivo**

158. El objetivo del Programa de Estancias 2018 era generar esquemas de seguridad social para las madres y padres sin acceso a los servicios de estancias infantiles como prestación derivada de su trabajo, a través del impulso a la creación e incremento progresivo de esos espacios de atención y cuidado integral de niñas y niños a cargo de particulares que cumplieran determinados requisitos y fueran supervisados por las autoridades competentes, mientras que el Programa de Apoyo al Bienestar es **un programa de transferencias económicas** directas a madres y padres con hijas e hijos de hasta 4 años de edad y de 6 si viven con discapacidad.

159. Las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar 2019 **no prevén mecanismo alguno para verificar que los recursos entregados a las familias se destinen al pago de los servicios de las estancias infantiles, ni establecen medidas para garantizar la calidad de estos servicios**; asimismo, el apoyo para



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

el impulso a la creación de más estancias infantiles se elimina, en detrimento de la demanda de servicios existente en el país.

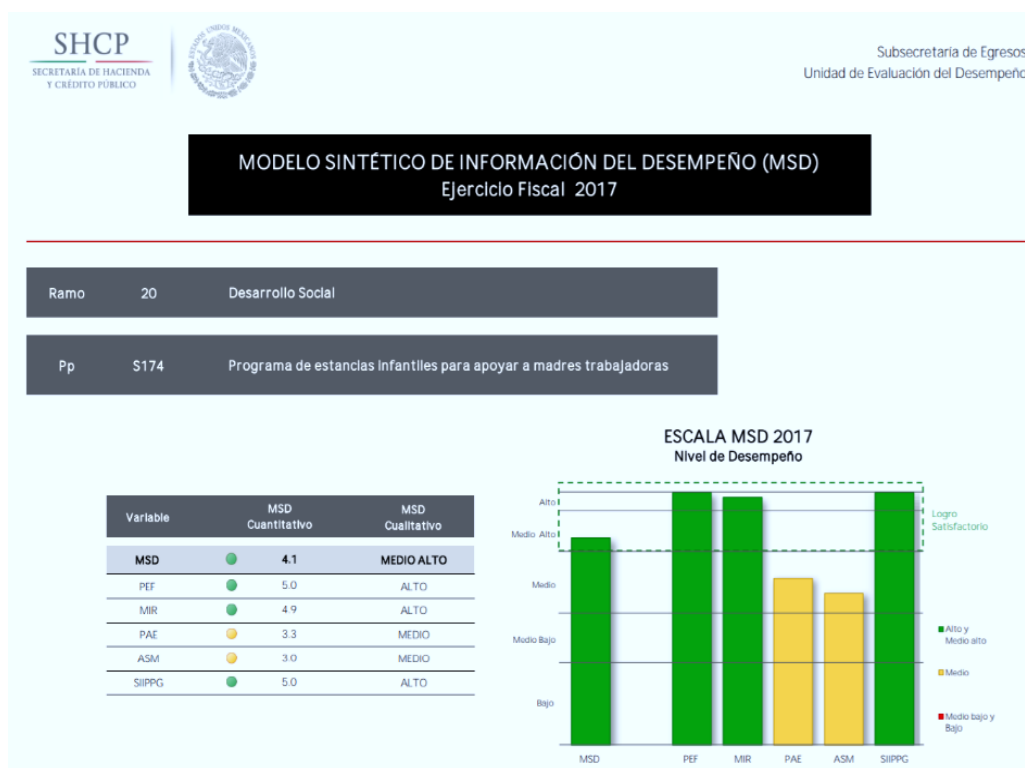
❖ Presupuesto

160. No obstante que el Programa de Apoyo al Bienestar no se encuentra referido en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2019, lo cierto es que el presupuesto ejercido por dicho programa, es menor que el que se estableció para el Programa de Estancias en 2018. Específicamente, la SHCP reconoce el recorte presupuestal al Programa de Estancias Infantiles al informar a esta Comisión Nacional, lo siguiente: que “[...] *el presupuesto original de los ejercicios fiscales 2018 y 2019 del Programa de Apoyo para Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, (antes Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras), este último aprobado por la H. Cámara de Diputados y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018, el cual es del 50.16%*”.

161. Los recursos económicos asignados al Programa de Estancias Infantiles se incluyen en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, en el rubro correspondiente al “Anexo 13” relativo a las “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”. Dicho Anexo tiene el carácter de transversal, es decir, de acuerdo al artículo 2, fracción III-Bis de la Ley de Presupuesto, se trata de un monto que se asigna exclusivamente para temas específicos de interés social y/o

económico, y que debe ser ejercido por las autoridades que se señalan expresamente en el Presupuesto de Egresos.⁶⁶

162. El artículo 41 último párrafo de esa norma dispone que las previsiones para el Anexo Transversal 13, deberán contar, al menos, con la misma proporción del gasto programable con las que fueron aprobadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior, siempre y cuando se hubiere cumplido con los objetivos y metas que para tal efecto se hayan definido en el Sistema de Evaluación del Desempeño para el Presupuesto de dicho ejercicio fiscal. En el caso que nos ocupa, el Programa de Estancias al



⁶⁶ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, Principales anexos transversales, Nota informativa, México, 2017, p. 4, disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0362017.pdf>, fecha de consulta 14 abril 2019.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

cuarto trimestre de 2018, presentó una valoración del nivel de desempeño Medio Alto, lo cual lo coloca en la línea de “*Logro satisfactorio*”, como lo muestra el Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD):

Fuente: Tomado de SHCP, *Modelo sintético de información del desempeño (MSD) Ejercicio Fiscal 2017, Ramo 20 Desarrollo Social, Programa presupuestario S174 Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, disponible en <http://www.cuturl.co.uk/gJNIU> fecha de consulta 14 abril 2019.

163. Los recursos que hoy ejerce el Programa de Apoyo al Bienestar se engloban en el Ramo Administrativo 20 del Presupuesto de Egresos que corresponde a la Secretaría de Bienestar como instancia ejecutora; lo anterior implica que, de acuerdo al artículo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, los programas de subsidios de ese Ramo son aplicables exclusivamente a las personas mayores de 60 años, población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de rezago y de marginación de acuerdo con los criterios de resultados que definan el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el CONEVAL en los programas que resulte aplicable y la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria formulada por la Cámara de Diputados, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; protección social y programas asistenciales, además del fomento al sector social de la economía.

164. Ahora bien, los artículos 18, 19 y 20 de la Ley General de Desarrollo Social, los recursos destinados a programas sociales establecen que:

164.1. “*Artículo 18. Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los*

casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación”.

164.2. “Artículo 19. Son prioritarios y de interés público: [...] III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; 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 [...]”.

164.3. “Artículo 20. El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto [...]”.

Énfasis añadido

165. De conformidad al artículo 5 fracción VI de la misma norma, se entiende por grupos sociales en situación de vulnerabilidad, a “[...] aquellos núcleos de población y personas que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar”.

❖ **Cobertura.**

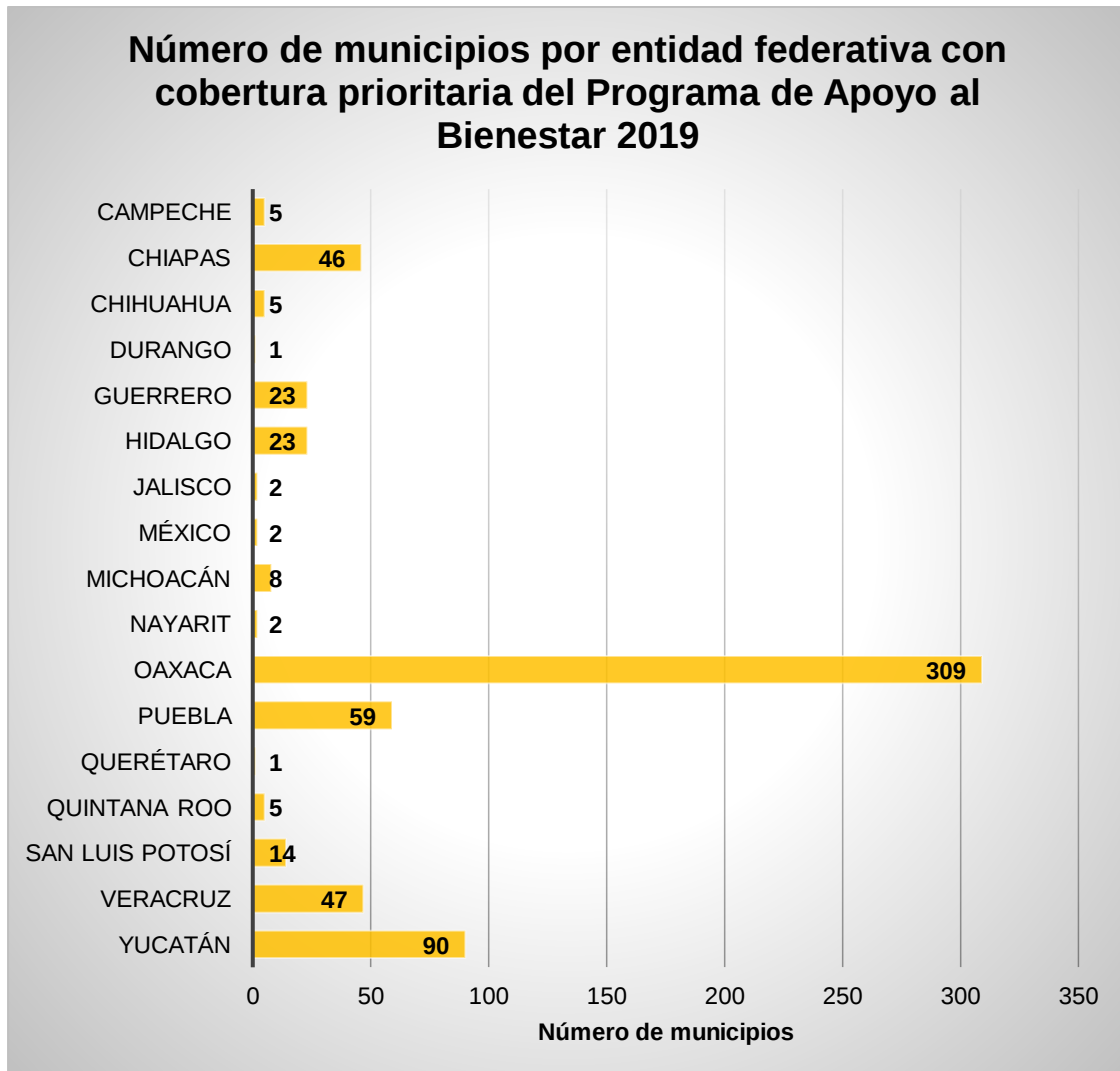
166. A la Secretaría de Bienestar correspondió elaborar el proyecto de Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar, por lo que ante el monto de los



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

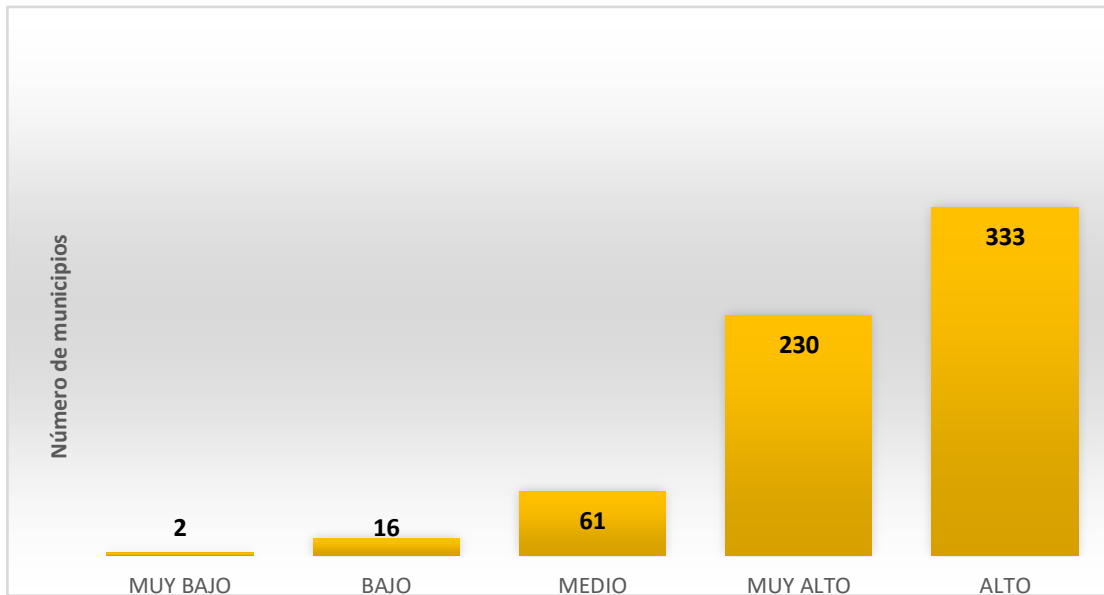
recursos autorizados por la SHCP conforme al Presupuesto de Egresos 2019 presentado por el Poder Ejecutivo Federal y aprobada por la Cámara de Diputados en 2018, determinó que tendría prioridad la población de los municipios de muy alto, alto y medio grado de marginación conforme a los indicadores de CONAPO 2015, incluyendo un anexo de las Reglas de Operación una tabla con 642 nombres de municipios en diversas entidades federativas.

167. A continuación se representa gráficamente el número de municipios de cada entidad federativa que son de atención prioritaria para el Programa de Apoyo al Bienestar, así como la relación de municipios de acuerdo a su grado de marginación.



Fuente: Elaboración CNDH con información de 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 publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero 2019, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551573&fecha=28/02/2019, fecha de consulta 14 de abril 2019.

**Municipios beneficiarios del Programa de Apoyo al Bienestar 2019
por grado de marginación**



Fuente: Elaboración CNDH con información de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar 2019 publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero 2019, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551573&fecha=28/02/2019, fecha de consulta 14 de abril 2019

168. Aunque las medidas de esta naturaleza no son contrarias a los derechos humanos ya que tienen por objeto atender a la población que se ubica en condiciones de vulnerabilidad, el Estado tiene la responsabilidad de ampliar progresivamente la cobertura de sus programas sociales para lograr su universalidad; asimismo, compete a las autoridades considerar que, dados los altos índices de pobreza y carencias sociales de la población en el país, el criterio geográfico no es suficiente para localizar a los grupos que con mayor urgencia requieren el apoyo estatal. Así, por ejemplo, el CONEVAL afirma que “...De acuerdo con la metodología de medición de la pobreza [...], los programas de desarrollo social se orientan [...] a la atención



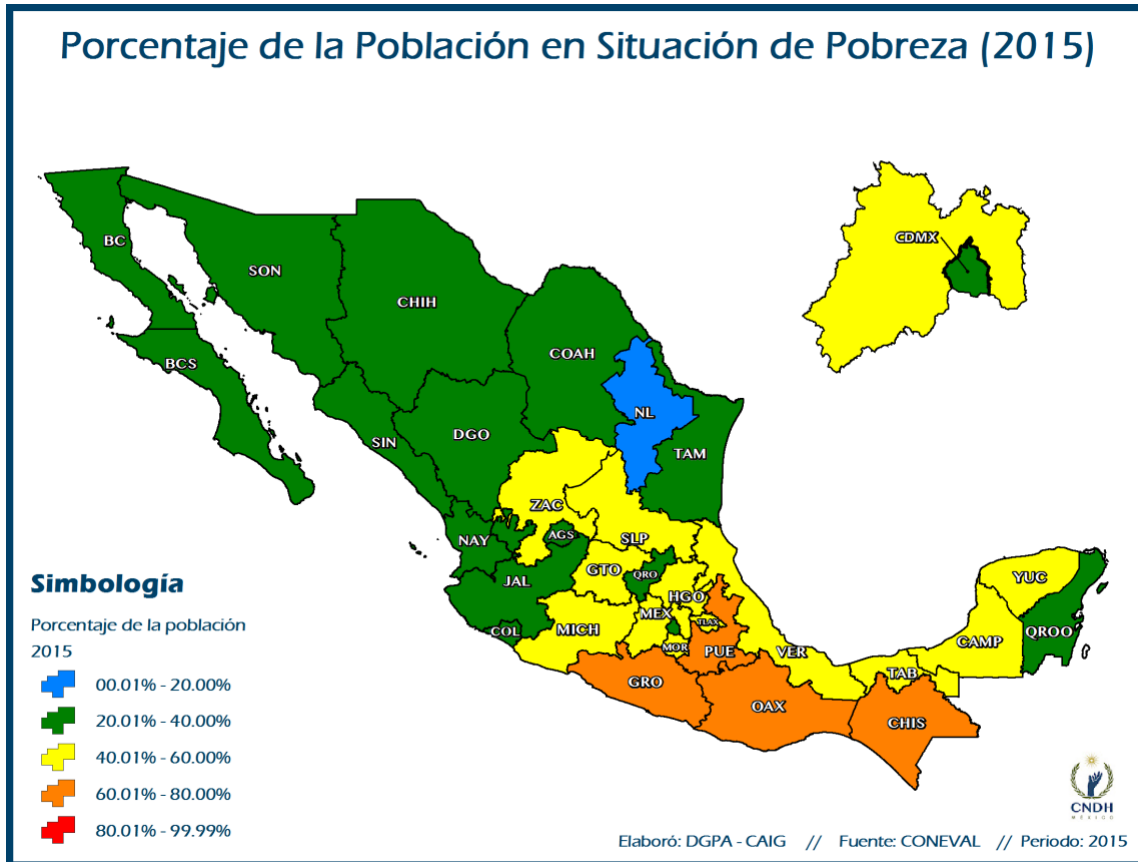
Comisión Nacional de los Derechos Humanos

*de la población en pobreza, pero, excluyen a sectores que no son pobres, pero sí vulnerables”.*⁶⁷

169. Ese Consejo apunta que *“Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y si su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”.*

170. Bajo esa consideración, el porcentaje de población en pobreza por entidad federativa que detectó el CONEVAL en 2015, evidencia una proporción de alta a muy alta en todos los Estados, excepto Nuevo León, siendo la situación más desfavorable preponderantemente en el sur, como se muestra a continuación.

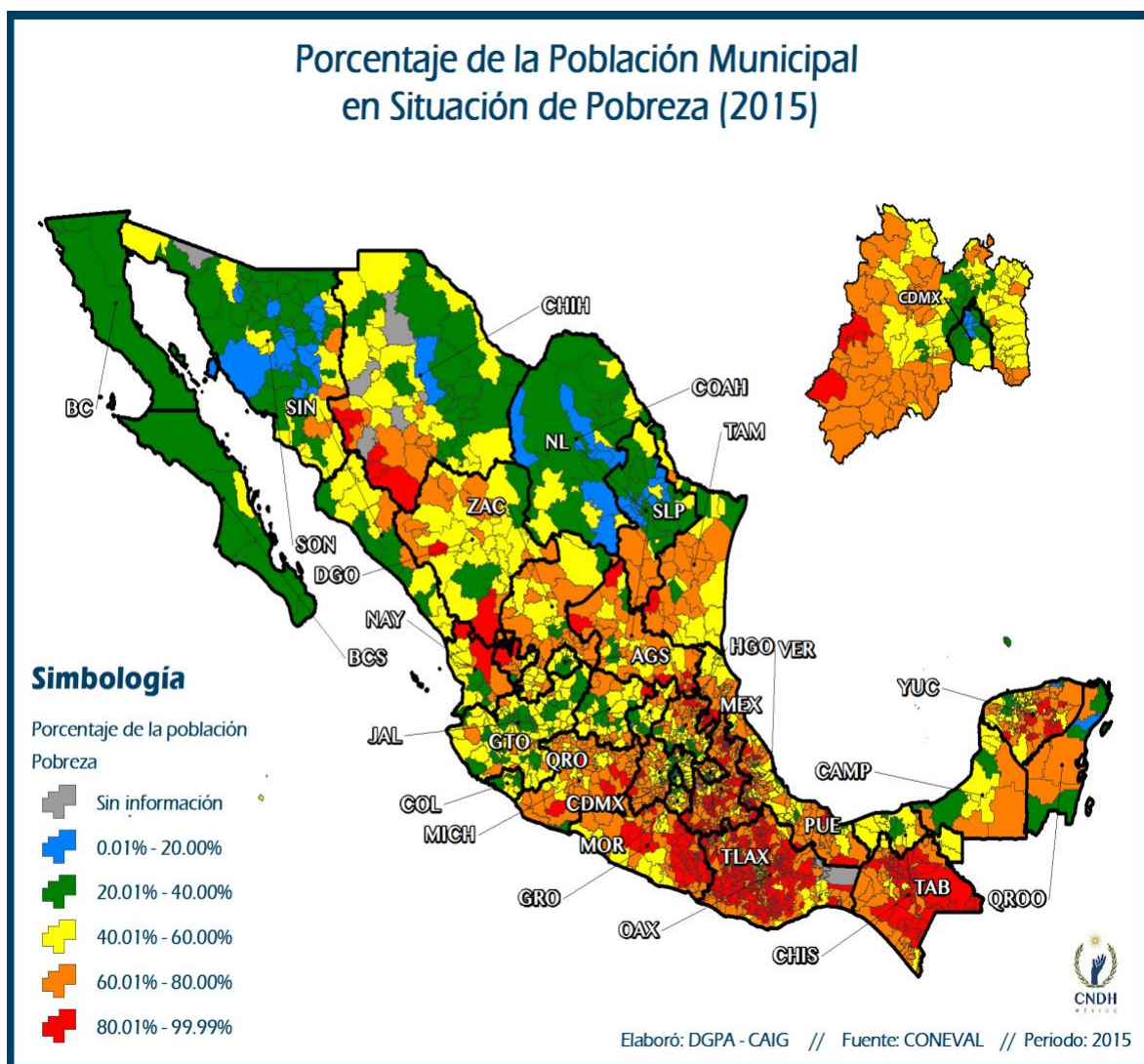
⁶⁷ CNDH-UNAM, *Presupuesto y Derechos Humanos, Por una Agenda para el rediseño del gasto Público en México*, 2017, p. 3 y 16, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_041.pdf

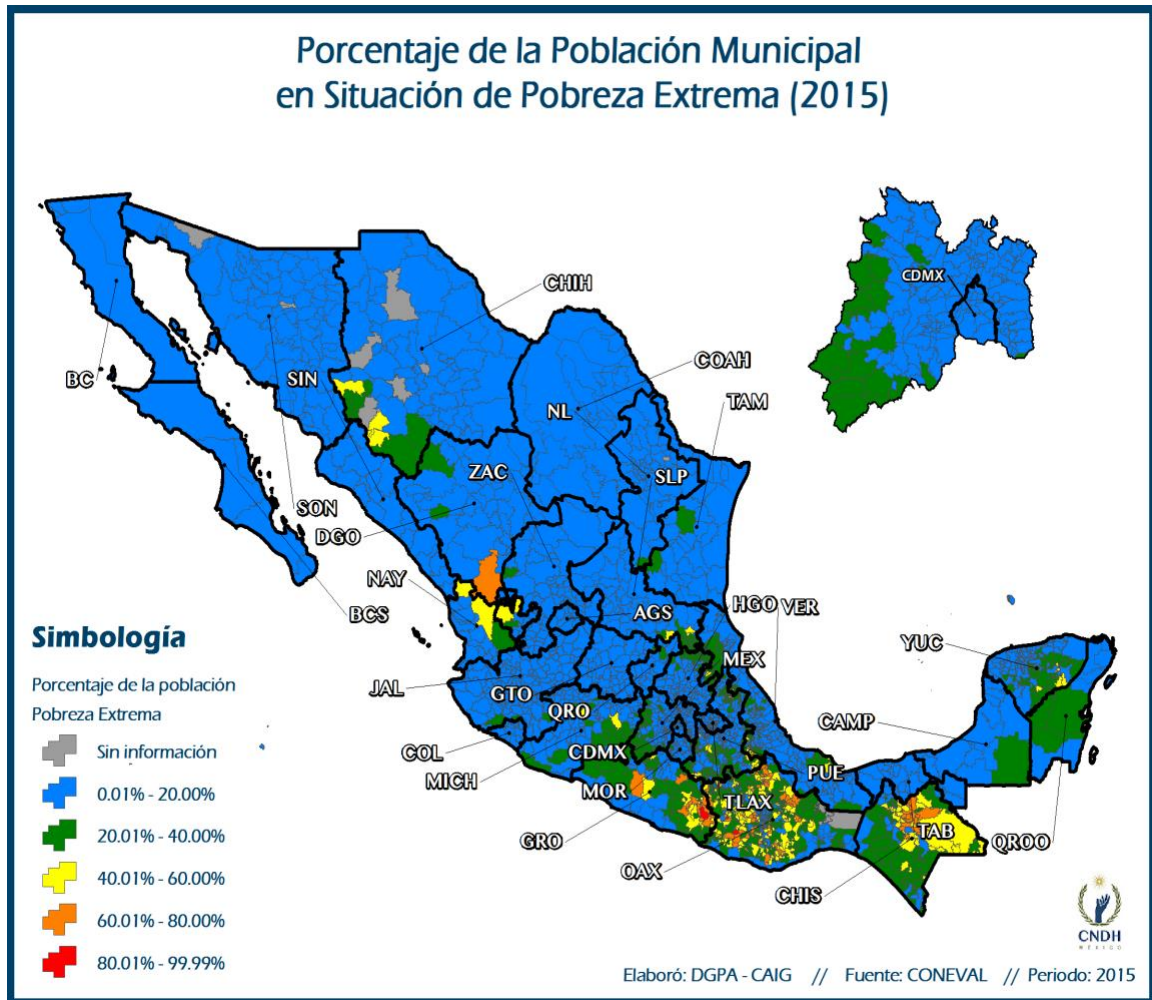


171. Cuando se revisan estos porcentajes en el plano municipal, se aprecia de mejor forma que los niveles de pobreza y pobreza extrema son preocupantes en todas las entidades federativas, incluida una buena parte de Nuevo León, como lo advierten en los dos mapas siguientes.

172. A medida que hay carencias educativas, del derecho a la salud, falta de servicios básicos, así como carencia en cuanto a espacios para la vivienda, las personas en edad de trabajar disponen de menos tiempo para hacerlo y esta situación se agrava si deben destinar parte de ese tiempo al cuidado de niñas y niños

en primera infancia, en especial cuando se trata de mujeres en esta situación, lo que puede generar descuidos o inacción, en cuanto a la protección de las y los hijos.

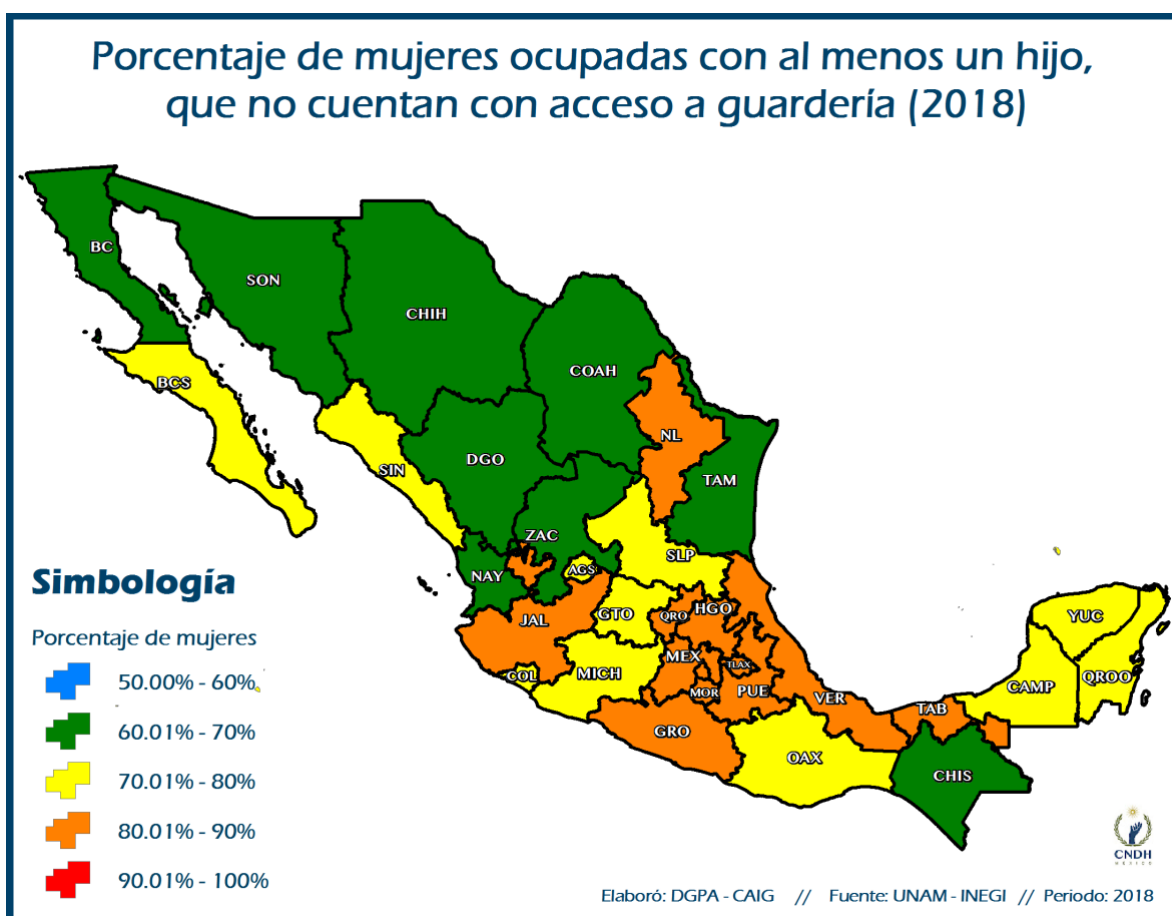




173. De igual forma, al considerar las necesidades y derechos de los distintos grupos sociales, se pueden obtener otros datos que sean relevantes para elaborar un diagnóstico integral que permita identificar adecuadamente a la población objetivo de los programas sociales. Así por ejemplo, en el “*Atlas de Igualdad y Derechos Humanos*” de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶⁸ se advierte el

⁶⁸ CNDH, *Atlas de Igualdad y Derechos Humanos*, 2017, disponible en <https://bit.ly/2QvdRAY>.

porcentaje de mujeres ocupadas por entidad federativa que tienen por lo menos un hijo o hija que no cuentan con acceso a los servicios de guarderías o estancias infantiles, y que en todos los casos supera el 60, como se muestra a continuación:



174. Esta Comisión Nacional estima que el Programa de Estancias Infantiles contribuía a la realización de los derechos económicos sociales y culturales (DESC)



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

de niñas, niños, madres y padres usuarios de servicios de estancias infantiles,⁶⁹ porque:

174.1. Se trataba de un programa que buscaba crear esquemas de seguridad social para beneficiar a las madres y padres que trabajaban y que no contaban con acceso a servicios de cuidado infantil, por lo que tenía un impacto directo en las condiciones de vida de las familias; a su vez, contaban con servicios de cuidado infantil que les permitía disponer de tiempo para buscar oportunidades de incorporarse al mercado laboral, así como tener certeza de que sus hijas e hijos estarían atendidos y cuidados mientras trabajaban. Por tanto, el Programa de Estancias Infantiles favorecía la realización de su derecho a la seguridad social que forma parte de los DESC.

174.2. Por su importancia, las estancias infantiles son una obligación a cargo del Estado reconocida en la Convención de la Niñez, que consiste en la prestación de un servicio que posibilita a las madres y padres tener un empleo que les permita obtener los ingresos para cumplir con sus obligaciones parentales con sus hijas e hijos; por ello, constituía una prestación que contribuía a garantizar la satisfacción de los derechos de niñas y niños en primera infancia. En adición, el modelo de atención de las estancias infantiles evolucionó de ser consideradas como centros de resguardo, a espacios que propician su desarrollo integral a través de una adecuada alimentación, la supervisión y vigilancia de su salud; la estimulación temprana y la educación

⁶⁹ De acuerdo con Data Cívica, en los lugares más pobres el único esquema de servicios de cuidado infantil son las estancias infantiles. *Cfr. supra* nota 50.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

inicial; la detección oportuna de discapacidades, la socialización y el impulso a su autonomía progresiva, cuestiones todas que son derechos humanos de niñas y niños.

174.3. De conformidad con los artículos 25, 26, 134, 74 fracción IV, todos de la Constitución General de la República, y el artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Poder Legislativo y las dependencias del Poder Ejecutivo gozan de autonomía presupuestaria para aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la SHCP para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, y ejercerlos observando lo dispuesto en esa ley. No obstante, esas atribuciones están supeditadas al mandato del artículo 1º de Constitución General que obliga a todas las autoridades del Estado mexicano a respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas conforme a los principios de universalidad, progresividad, interdependencia e indivisibilidad.

175. La SCJN ha interpretado que aunque las autoridades legislativas y administrativas tienen, en ciertos ámbitos, un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos; dicha libertad se restringe significativamente cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por el sistema jurídico, ya que éstos tienen prioridad frente a cualquier otro objetivo social o colectivo.⁷⁰ La facultad discrecional,

⁷⁰ SCJN, 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, tesis: 1a./J. 87/2017 (10a.), registro 2015304, Jurisprudencia Constitucional.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

refiere la SCJN, no supone la libertad de la administración para actuar prescindiendo de la necesidad de justificar la realidad de la actuación concreta, sino que está limitada por el respeto irrestricto a los derechos humanos, y por tanto, su ejercicio es un acto que debe estar fundado y motivado.⁷¹

176. Debe tenerse presente que la labor de planeación del desarrollo nacional que realizan las autoridades, tiene como como propósito el desarrollo económico, cultural, científico, tecnológico y por supuesto, el desarrollo social la transformación de la realidad del país, por lo que ésta debe realizarse de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y las diversas leyes que las desarrollan establecen.⁷² La fundamentación y motivación de las decisiones que se tomen al respecto, debe estar ligada a la consecución de un interés público, realizada en forma objetiva, técnica y razonada, excluyendo toda posibilidad de arbitrariedad.

177. De la exposición de motivos elaborada por la SHCP para el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2019, no se desprende la fundamentación y motivación que justifique la disminución presupuestal de 50.16% para el Programa de Estancias, sino que la decisión es contraria a la tendencia de incremento presupuestal que el programa había registrado desde su creación, aunado a que se adoptó en contravención a las disposiciones de la Ley de Presupuesto que estipulan que los recursos para los Anexos Transversales, como

⁷¹ SCJN, Jurisprudencia constitucional “*Facultades discrecionales de la administración. los administrados tienen interés jurídico para impugnar su ejercicio cuando afecten sus derechos*”, Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2012, registro 2002304.

⁷² SCJN, Jurisprudencia constitucional, “*Planeación democrática del desarrollo nacional y sistema nacional de desarrollo social. se fundamentan en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, Semanario Judicial de la Federación, julio de 2009, registro 166883.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

es el de Igualdad entre Mujeres y Hombres al que pertenecía el Programa de Estancias, deberán contar, al menos, con la misma proporción del gasto programable con las que fueron aprobadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior, siempre y cuando se hubiere cumplido con los objetivos y metas que para tal efecto se hayan definido en el Sistema de Evaluación del Desempeño para el Presupuesto de dicho ejercicio fiscal, lo cual en la especie sí se cumplió como ha quedado acreditado con la información pública que se ha referido en párrafos anteriores.

178. La propia SHCP en su informe a este Organismo Nacional, sobre la manera en que ha considerado la obligación constitucional de no adoptar medidas regresivas que pudieran socavar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, apuntó que esa información se encuentra en los informes trimestrales que la entonces SEDESOL entregó en cumplimiento a los artículos 107 fracción I de la Ley de Presupuesto y 284, 285, 287 y 289 de su Reglamento, anexando un cuadro con datos requeridos del 2008 al 2018 donde se advierte el incremento progresivo en la cobertura del Programa de Estancias.

HISTÓRICO 2008-2018											
Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras											
Ejercicio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Niñas y Niños	244,417	261,728	263,024	276,885	293,003	289,710	308,135	330,370	329,679	327,975	329,749
Estancias Infantiles	8,164	8,923	9,627	9,165	9,536	9,278	9,494	9,595	9,464	9,379	9,563
Número de Municipios	376	416	439	1,232	1,281	1,262	1,281	1,258	1,301	1,297	1,296



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Fuente: Tomado de SHCP, oficio 312.A-00629 de 20 de marzo de 2019.

179. A pesar que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos estaba dispuesta la continuidad del Programa de Estancias Infantiles (aunque con menos presupuesto), la Secretaría de Bienestar elaboró y emitió las nuevas Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar que eliminan dicho programa y lo sustituyen por otro de diversa naturaleza, **sin explicitar los fundamentos y motivación, en el marco de protección a los derechos humanos de niñas, niños, madres y padres**, que esa autoridad tomó en cuenta para:

179.1. Reducir \$150 pesos mensuales al monto de apoyo para las niñas y niños de 0 a 4 años de edad.

179.2. Eliminar el apoyo que se entregaba a las estancias por concepto de **Impulso a los Servicios de Atención y Cuidado Infantil**.

179.3. Eliminar la contratación del seguro contra accidentes personales para las niñas y niños usuarios de las estancias.

179.4. Eliminar las atribuciones del DIF Nacional en materia de **capacitación** al personal de las estancias y **de supervisar** el cumplimiento del modelo de atención.

179.5. Eliminar la participación de las Secretarías de Educación Pública para tener por acreditado el **primer año de preescolar** conforme a los convenios específicos que se celebrasen.

179.6. Cambiar la modalidad de entrega del subsidio a transferencia económica directa a las madres y padres en vez de a las responsables de las estancias, sin establecer mecanismos de control y auditoría que permitan verificar que los recursos entregados se destinen al cuidado de niñas y niños en primera infancia.

180. La SHCP indicó a esta Comisión Nacional que, con fundamento en el artículo 56 fracción I del Reglamento de la Ley de Presupuesto, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán elaborar sus anteproyectos con los programas presupuestarios que contengan los objetivos y metas con base en indicadores de desempeño. Para dar cumplimiento a dicha responsabilidad y conforme al Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2019, emitido por la Unidad de Política y Control Presupuestario de esa Secretaría el 31 de octubre de 2018, se debió atender lo establecido en el apartado “C” “*Elaboración de los Anteproyectos de Presupuesto e Integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2019*” numeral 31, mismo que indica:

180.1. *“En la elaboración de los anteproyectos de presupuesto [...] las dependencias y entidades deberán tomar a consideración al menos lo siguiente:*

a) Las Directrices hacia el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

b) El documento “Consideraciones para el Proceso Presupuestal 2019” emitido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Desarrollo Social, en el cual se señala que entre otros aspectos la priorización de los programas presupuestarios que contribuyen a la disminución de las carencias que conformen la medición multidimensional de la pobreza, así como de aquellos que contribuyen al acceso efectivo a los derechos sociales [...]"

Énfasis añadido

181. La SHCP mencionó que considerando la normatividad antes citada y, de conformidad con los artículos 4 de la Ley de Presupuesto y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Bienestar, en su carácter de entidad ejecutora de gastos obligada a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos, la elaboración del anteproyecto de presupuesto del ejercicio fiscal.

182. Considerando lo anterior, esta Comisión Nacional estima que la supresión del Programa de Estancias y la emisión del Programa de Apoyo al Bienestar con un presupuesto 50.16% menor que el correspondiente al ejercicio fiscal 2018, constituyen medidas de carácter regresivo tanto en lo normativo como en sus resultados, que trastocan la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales de niñas y niños, madres y padres usuarios de estancias infantiles, ya que limita injustificadamente el monto de los beneficios otorgados anteriormente para la prestación de esos servicios, y disminuye el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos de las personas usuarias y beneficiarias del entonces Programa de Estancias Infantiles. Las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar son una norma posterior a las que



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

regulaban el Programa de Estancias que suprime, limita o restringe los derechos o beneficios otorgados anteriormente al amparo del derecho social.

183. La afectación a los DESC alcanza a las mujeres responsables y trabajadores de las estancias, ya que el Programa de Estancias Infantiles inició con un doble objetivo relacionado con la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres:

183.1. Facilitar que las mujeres madres de hijas e hijos en primera infancia accedieran al mercado laboral, y

183.2. Promover la participación económica de mujeres que contaran con espacios para el cuidado y atención de esa población menor de edad.

184. Las evaluaciones y estudios especificados en esta Recomendación, evidencian que los objetivos y alcances del Programa de Estancias se han modificado progresivamente a lo largo de los años, de forma que eventualmente se sumó la participación de la SEP para la acreditación del primer año de preescolar en las estancias infantiles. Con el progreso de la normatividad en materia de derechos de la niñez en el país, el Estado mexicano y los órganos que lo conforman han efectuado avances importantes en el reconocimiento de las personas menores de edad como sujetos de derechos, y no simplemente como objetos de protección dependientes del cuidado familiar.

185. Lo anterior derivó en una inversión estatal importante tanto en recursos materiales y personal, que se tradujo en la entrega de recursos públicos para la



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

creación de estancias infantiles, y en la capacitación y profesionalización de las responsables y trabajadoras de las estancias, para ofrecer a las y los usuarios servicios de calidad que propiciarán su desarrollo integral y garantizarán su integridad durante su permanencia en esos centros de cuidado infantil.

186. Esa inversión estatal en materia de seguridad social generó beneficios directos para las responsables de las estancias infantiles, porque:

186.1. Les permitió ser titulares de una fuente de ingresos propia y para otras mujeres, propiciando su empoderamiento laboral y económico.

186.2. Lo anterior se corrobora con la encuesta de percepción de 2008 a las responsables y trabajadoras de esos centros de cuidado, en la que se advirtió que la población objeto del programa tenía las siguientes características:

186.2.1. El 30% de responsables de estancias eran solteras o habían adquirido ese estatus por viudez, divorcio o separación.

186.2.2. El 48% contaba con una carrera profesional y el 26% con preparatoria o carrera técnica.

186.2.3. El 75% de las responsables de estancias mencionaron contar con experiencia en cuidado infantil.⁷³

⁷³ SEDESOL, Red de Estancias Infantiles, Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, México, 2008, disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/pei_otr.pdf, fecha de consulta 16 de abril 2019.



186.2.4. El 53% de trabajadoras de estancias eran solteras o adquirieron con posterioridad ese estado civil.

186.2.5. El 42% de las asistentes de estancias cuentan con preparatoria, bachillerato o secundaria, y cerca del 18% con carrera profesional.⁷⁴

187. Como se desprende de lo expuesto en la presente Recomendación, el Programa de Estancias Infantiles permitió que más de 9 mil mujeres cada año, que viven en todas las entidades federativas del país, pudieran trabajar, accediendo al empoderamiento económico, a la independencia y autonomía, siendo titulares de las estancias infantiles y beneficiando a sus propias familias, así como a las aproximadamente 30,000 mujeres que trabajaban en ellas, por lo que el impacto positivo se potenció. Por ello, la cancelación de la entrega de recursos económicos a las estancias infantiles tiene un impacto tangible en los DESC de las mujeres encargadas o que laboraban en las estancias, quienes han reportado suspensión o incluso cierre de actividades derivadas de la emisión de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar.

188. A continuación se presentan varios testimonios recopilados por esta Comisión Nacional que acreditan los impactos negativos para las personas usuarias y beneficiarias del entonces Programa de Estancias Infantiles, de la publicación de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar.

⁷⁴ *Ídem.*



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

CARTAS RECABADAS EN MORELOS.

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DE LA CARTA
1	Temixco	<i>“Soy usuaria desde 2017 de una estancia infantil. Soy una de las muchas personas afectadas, porque las cuotas de la estancia han aumentado. Nos dijeron que un programa gubernamental nos ayudaría a sustentar dicho gasto, pero aún no me han censado. Ello me afecta mi situación laboral y económica, ya que sin la estancia tendría que dejar a mi hijo encargado con personas extrañas, ya que no tengo algún familiar que pueda cuidarlo”.</i>
2	Cuernavaca	<i>“A partir de 2019, no he recibido por parte del nuevo gobierno subsidio alguno para los hijos de mamás trabajadoras, que se supone sería entregado directamente a ellas, como no han sido censadas, las niñas y niños son considerados “fantasmas”. No podrán recibir este apoyo hasta en tanto sean censadas.</i> <i>He respetado las aportaciones establecidas sin incrementar el importe mensual que pagan las madres desde el año pasado, pero he llegado al límite de mis posibilidades económicas, por lo que, si quieren continuar con el servicio, deberán pagar la cuota completa”.</i>
3	Xalapa	<i>“Siempre he tenido a mis hijas en guarderías infantiles, lo que me ha permitido estudiar y llevar sustento a mi casa con diversos emprendimientos. Quiero expresar mi preocupación ya que cuento con dos hijas pequeñas y no tengo con quien dejarlas.</i> <i>Hace unos meses pasaron a mi domicilio servidores de la nación a verificar datos y me comentaron que en 40 días recibiríamos el apoyo para el pago de la guardería. A otras madres, les ha llegado el dinero, pero a mí no”.</i>

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DE LA CARTA
4	Xalapa	<i>“Fui verificada y no se encontró la orden de pago para mi hija.</i> <i>Ella sigue acudiendo a la guardería porque yo salgo a trabajar, pero mi situación económica se está complicando, la guardería es muy importante porque mi hija aprende muchas cosas que en casa no se le enseñan”.</i>

TESTIMONIOS RECABADOS EN EL FORO ESTATAL POR LA PRIMERA INFANCIA DEL ESTADO DE MORELOS

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
5	Yautepec	Manifestó que su hija estaba inscrita en el padrón del Programa como beneficiaria desde agosto de 2018, en enero de 2019 le suspendieron dicho beneficio por lo que acudió a la delegación de la Secretaría de Bienestar del Estado de Morelos y le informaron que no aparece en el censo.

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
6	Yautepec	Refirió que <i>“desde hace un año su hijo es beneficiario del Programa de Estancias Infantiles, y que en enero de 2019 le suspendieron dicho apoyo, por lo que se presentó en la Delegación de la Secretaría de Bienestar en Morelos, donde le informaron que no aparece el padrón y tiene que esperar a que pasen a censarlo, sin que hasta la fecha hayan acudido, por lo que le ha ocasionado problemas en su trabajo ya que no tiene quien cuide a su hijo porque sus padres están enfermos”</i> .
7	Temixco	Indicó que en febrero de 2019 <i>“le quitaron el apoyo que le venían dando ya que estaba inscrita en el Programa de Estancias por lo que acudió a Delegación de la Secretaría de Bienestar en Morelos para que le dijeran cuál era el problema que originó la suspensión del beneficio, donde le informaron que no aparecía en el sistema sin que le hayan explicado los motivos. Le dijeron que se anotara en una lista para que la censaran en su domicilio, lo que hasta la fecha no ha ocurrido”</i> . Manifestó que <i>“esta circunstancia le ha afectado ya que no puede abrir su negocio porque no tiene quien cuide a su hijo, además de que su madre necesita cuidados porque está enferma”</i> .
8	Cuernavaca	Refirió que <i>“Se encontraba inscrita en el Programa de Estancias Infantiles recibiendo un apoyo, pero en enero 2019 la responsable de la estancia le informó que la Secretaría de Bienestar no le había entregado la ayuda económica, por lo que acudió a la Delegación de Bienestar donde le informaron que sí aparecía en el sistema los datos de sus hijos y su domicilio, y que tenía que esperar a que personal de esa dependencia acudiera a éste a censarla. Asimismo “le proporcionaron un número telefónico en el cual no contestan.”</i>

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
9	Sin dato	Señaló que <i>“En el mes de febrero recibió la cantidad de \$1,600 pesos por concepto de apoyos del mes de enero y febrero 2019, el cual recogió en TELECOM, pero que ya no le han vuelto a depositar, dirigiéndose a la Delegación de Bienestar, donde le dijeron que no le podían dar información”</i> .
10	Sin dato	Indicó que <i>“personal de la Secretaría de Bienestar le tomó a su hija una fotografía en la estancia infantil a la que acudía y que fueron a su domicilio a censarlo, sin que hasta la fecha le hayan entregado el apoyo”</i> .
11	Cuernavaca	Manifestó que <i>“venía recibiendo el apoyo desde hace ocho meses, pero que en el mes de enero ya no se lo entregaron, por lo que acudió a la Delegación de la Secretaría de Bienestar donde le informaron que no aparecía en el censo, que esperara a que personal de esa dependencia se presentara a su domicilio, y que buscara si su hijo aparecía en otra estancia”</i> .
12	Sin dato	Señaló que <i>“recibía el apoyo desde hace un año, pero en diciembre de 2018 le fue suspendido y el 10 de marzo de 2019 fue censada pero no le han entregado el apoyo correspondiente, lo que le ha ocasionado problemas en el trabajo ya que no tiene quien cuide a su hija y se la ha tenido que llevar a su trabajo donde ha sufrido algunos accidentes como caídas, por lo que ha tenido problemas con su patrona”</i> .

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
13	Sin dato	<i>(Relato hecho por la responsable de la Estancia)</i> <i>“En la estancia hay una niña que tiene a su mama con una discapacidad y a su abuela con esquizofrenia. La mamá de la niña es trabajadora del hogar, y tenía que llevarla a laborar con ella. A partir de que la niña ingresó a la estancia mejoró su alimentación tiene una estimulación adecuada y ya controla esfínteres. A pesar de las circunstancias la mamá siempre lleva a la niña a tiempo, limpia y peinada.</i> <i>La familia de la niña fue censada por un siervo de la nación, quien le dijo que a la madre solo se le entregaría el apoyo para personas con discapacidad, pero hasta la fecha no ha recibido nada. La situación de la familia de la niña es muy compleja porque, la mamá tiene que hacer frente al cuidado de su hija y de su madre, quien requiere medicamentos especiales.</i> <i>Como directora de la Estancia he hecho una excepción y sigo recibiendo a la niña. Únicamente le pido a su mamá \$300 pesos mensuales. Si la niña deja de asistir a la Estancia se afectará negativamente su desarrollo y los avances que ha logrado quedarán trancos”.</i>

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
14	Temixco	<i>“Ingresé a mi hijo a la Estancia desde que tenía un año. Últimamente su padre ya no quiere aportar para su manutención. Anteriormente, sólo pagaba \$150 a la semana, y ahora debo pagar \$1,500, de hecho, ya debo cierta cantidad de dinero en la escuela, vivo en casa de mi mamá y tengo otra hija. La atención que ha recibido mi hijo en la estancia ha sido muy benéfica, ha tenido muchos avances, es muy inteligente. En este momento, he pensado en salirme de mi trabajo porque le tengo que brindar a mis hijos más tiempo; mi mamá también trabaja, por lo que no puede cuidarlos. Fueron a mi casa a censarme, y me dijeron que no aparecía en lista, a pesar de tener documentación que demuestra lo contrario, he acudido a las oficinas de Bienestar, pero no dan ningún tipo de solución”.</i>

TESTIMONIOS RECABADOS EN EL FORO ESTATAL POR LA PRIMERA INFANCIA DEL ESTADO DE VERACRUZ

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
15	Coatepec	<i>“Represento a un grupo de madres que están muy molestas porque no fueron censadas, están conscientes que el dinero está en la estancia, pero desafortunadamente no fueron para ellas. Las mamás quieren saber cuál es el procedimiento para solicitar el apoyo económico que el gobierno está ofreciendo”.</i>



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

TESTIMONIOS EN VIDEO RECIBIDOS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS VÍA CORREO ELECTRÓNICO, DEL ESTADO DE MORELOS

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
16	Zacatepec	<i>“Yo no fui censada. En los días que supuestamente pasaron las personas a hacer el censo, personal de la estancia me estuvo buscando, pero yo nunca recibí ninguna llamada. La verdad es que necesito el apoyo porque trabajo, no tengo con quien cuide de mi hija. Yo estaba muy contenta con el servicio porque ahí la niña aprendió a caminar, la alimentaban bien, y ahora no tengo cómo pagar”.</i>
17	Sin dato	<i>“A mí, no me han ido a censar, yo creo que nos deberían indicar una fecha para que los padres podamos pedir permisos en los trabajos y podamos estar pendiente de la llegada de las personas que censan. Nosotros los esperamos con mucho gusto. Yo necesito el apoyo porque no me alcanza para pagar la cuota de la estancia. No puedo dejarlo con mi madre, ella es hipertensa y diabética, así que no puede cuidarlo”.</i>
18	Cuernavaca	<i>“Yo he ido a las oficinas de Bienestar y me dicen que tengo que esperar a que pasen a censarme, en el DIF me dijeron lo mismo. También llame a los teléfonos que me han proporcionado, pero no veo ninguna respuesta. Yo soy madre soltera, y la verdad he visto que mi hija ha tenido muchos avances en la estancia, espero que puedan seguirnos apoyando. No se olviden de nosotros”.</i>
19	Sin dato	<i>“Tuve que ir a SEDESOL, para que me censarán, pero no me han llamado y tampoco me ha llegado ningún apoyo”.</i>

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
20	Sin dato	<i>“Soy madre trabajadora, no tengo con quién dejar a mi niño, por lo que tengo que llevarlo al trabajo. Les pido que nos apoyen para la beca. Gracias”.</i>
21	Sin dato	<i>“Mi nieta no ha asistido a la estancia por falta de dinero. Mi hija está trabajando, no tenemos quién la cuide, por lo que realmente necesitamos el apoyo”.</i>
22	Cuernavaca	<i>“A mi si me censaron, pero no me dan fecha para cobrar el apoyo, lo necesito, soy madre soltera, trabajo y no puedo llevar a mi hija conmigo”.</i>
23	Sin dato	<i>“No me han censado, fui a SEDESOL y me dijeron que debía esperar. Yo necesito el apoyo porque soy madre soltera. Sus abuelitos son de edad avanzada y no lo pueden cuidar”.</i>
24	Cuernavaca	<i>“Nunca me han censado, ni he recibido el apoyo, y la verdad es que sí lo necesito, porque son dos niñas y necesito ese dinero para pagar sus colegiaturas”.</i>
25	Cuernavaca	<i>“No me han censado y espero contar con el apoyo para cumplir con el pago de la mensualidad completa”.</i>
26	Sin dato	<i>“Ya fui censada, pero no he recibido el apoyo, tampoco una llamada o una fecha en la cual depositarán el dinero que ocupo porque recibo muy poco apoyo por parte del padre de mi hijo, entonces realmente necesito mucho de ese dinero para pagar la estancia”.</i>
27	Sin dato	<i>“He ido a las oficinas para que me censen, pero me dicen que no hay lugar, el apoyo me urge porque yo trabajo y que mi hijo esté bien cuidado en la estancia”.</i>
28	Acatlipa	<i>“No me han censado por lo cual no contamos con el apoyo, y vengo a las oficinas a manifestar esta situación”.</i>

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
29	Sin dato	<i>"Fui censada, pero no he recibido ninguna llamada o el apoyo, y la verdad lo necesito para que mi hijo continúe acudiendo a la estancia y reciba las atenciones que requiere".</i>
30	Sin dato	<i>"Soy una de las mamás que no han censado, soy madre soltera y la verdad necesito el apoyo, y trabajo, pago una renta, por lo que no tengo la posibilidad de cubrir todos esos gastos".</i>
31	Sin dato	<i>"Soy madre soltera, tengo un hijo en preparatoria que consume todo mi sueldo, y necesito el apoyo porque no me alcanza para pagar la estancia muchas veces he quedado a deber, y me siento presionada por conseguir el dinero para poder cubrir el costo".</i>
32	Temixco	<i>"Yo necesito el apoyo de la beca porque no alcanzo a cubrir el costo de la estancia. Creo que es mejor que estén en un lugar donde están capacitados para atenderlos, a que corran peligro con otras personas. Si yo no tengo ese apoyo, me quedaré sin trabajo y mi hija sin educación".</i>
33	Sin dato	<i>"Yo ya fui censada en mi domicilio, pero no he recibido ningún apoyo económico, soy madre soltera, y solamente tengo un ingreso, no puedo dejar mi empleo, y no puedo dejar a mi hija con ningún familiar porque todos trabajan".</i>
34	Tlaltizapán	<i>"Yo si fui censada, pero no he recibido ningún apoyo. Yo creo que voy a tener que sacar a mi hijo de la estancia porque no cuento con los recursos para poder seguir llevándolo. Sí nos está afectando mucho porque si necesitamos ese dinero. Pido que hagan conciencia y vean cuantas personas están siendo afectadas".</i>

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
35	Ixtlán	<i>“No me han censado. Yo estudio y trabajo y no me alcanza para cubrir la cuota mensual de la estancia. Necesito el apoyo, todas tenemos la necesidad de llevar a nuestros hijos a la escuela, por su educación, por su seguridad. Nuestros hijos no son fantasmas”.</i>
36	Yautepec	<i>“Soy una madre afectada, que no recibió el apoyo, no fui censada. No tengo con quién dejar a mi hijo. Mi madre es de edad avanzada, mi suegra cuida a sus nietas. Yo no puedo dejarlo en otro lugar más seguro que en una estancia, por su seguridad y beneficio propio. También pido que se apoye a las maestras, porque también necesitan de su trabajo”.</i>
37	Cuernavaca	<i>“A mí no me han censado, y si necesito el apoyo porque me he tronado los dedos para pagar la cuota de la estancia. Si no recibo ese apoyo tendré que sacar a mi hija de la estancia, y yo no quisiera porque trabajo en una cocina económica y ahí corre muchos riesgos”.</i>
38	Sin dato	<i>“Quisiera que nos pudieran brindar el apoyo porque yo estudio y trabajo. Mi mamá cuida a mi abuelo y, no tengo a nadie más que cuide a mis hijos. Quiero que nos den una fecha exacta para pedir permiso en mi trabajo y poder asistir al censo”.</i>
39	Cuernavaca	<i>“Me dijeron que me iban a censar. Pero nadie me ha contactado. Soy madre soltera, solo yo trabajo, no tengo quien me cuide a mi hija. La verdad necesito mucho la beca”.</i>
40	Cuernavaca	<i>“A mí no me censaron. Necesito el recurso para que mi niño pueda seguir acudiendo a la estancia y continuar con su educación. Es difícil estar pagando toda la cuota para acudir a la estancia”.</i>

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
41	Sin dato	<i>“No me han censado. No tengo con quien dejar a mi hija. La estancia a donde acudía recibía una buena alimentación y las maestras estaban capacitadas. Si yo no tengo en dónde dejar a mi hija, no puedo trabajar. La gente responsable de los programas no son los más corteses. No hay suficiente información sobre a dónde acudir para tener una respuesta clara. En ningún lugar nuestros hijos van a estar mejor cuidados que con nosotros y en las guarderías, pero si no hay guarderías no tenemos a dónde acudir”.</i>
42	Sin dato	<i>“Nunca nos censaron. Yo necesito el apoyo porque prácticamente soy la cabeza de familia, mi esposo gana el mínimo. Me ha sido imposible estar solventando la estancia de mi hija. He tenido que trabajar más horas, descuidando a mi bebé y otras labores. Requiero el apoyo para que mi hija continúe en la estancia y no me vea tan presionada en el aspecto laboral”.</i>
43	Sin dato	<i>“Soy madre soltera. El apoyo no solo lo ocupo por lo económico, también porque mi hijo aprende muchas cosas en la estancia, le ha beneficiado mucho en su desarrollo. Eso no lo podría haber aprendido conmigo. Yo estoy estudiando la preparatoria, y me tuve que salir para trabajar. Mi mamá trabaja en una cocina donde hay muchos riesgos para él, yo laboro en una pescadería, donde tengo cuchillos a la mano. Si sigue esta situación, voy a tener que dejar mi empleo y no tendré ningún ingreso”.</i>

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
44	Yautepec	<i>“Yo vengo porque mi hijo no puede dejar su empleo, puesto que lo correrían. Yo trabajo, tengo un negocio, a bordo de carretera y no puedo tener a mi nieto ahí. Él necesita de la estancia. Señor Presidente nuestro apoyo que le dimos a usted, cómo es posible que ahora nos esté quitando lo que necesitamos. Somos muchas madres trabajadoras. Queremos un México que esté libre de opresión. Señor Presidente háganos caso, necesitamos de su apoyo”.</i>
45	Cuernavaca	<i>“A mí no me han censado, y me dijeron que mi hija estaba dada de baja, pero eso no es cierto, porque ella asistía normal. Necesito el apoyo porque mi esposo lo acaban de operar, no ha ido a trabajar, yo no tengo empleo. No cuento con los recursos para pagar la cuota de la estancia”.</i>
46	Jojutla	<i>“Quiero y necesito el apoyo. No tengo todo el dinero para pagar la mensualidad completa. He visto un cambio en mi hijo, desde que mi hijo acude al CENDI ha empezado a hablar. También necesitamos que apoyen a las maestras”.</i>
47	Sin dato	<i>“Necesito el apoyo de SEDESOL porque desgraciadamente tuve que sacar a mi hija de la guardería, ahorita me la cuida una vecina. Acudí a las estancias infantiles, y me dijeron que mi hija si estaba registrada en la guardería, pero que no se había mandado el censo de la colonia, y que me dejarían en lista de búsqueda. Estuve llamando constantemente y sólo me dijeron que entrara a una página de internet, la cual no contiene información. Necesito muchísimo el apoyo”.</i>

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
48	Yautepec	<i>“No fui censada, a pesar de que mi hija asistía a la estancia. Tengo un registro. Yo me he dado cuenta que a mi hija le hace falta, ha desarrollado muchas habilidades; ella me dice que quiere ir, que es feliz. Esto también afecta a las maestras. Tuve que dejar mi trabajo porque no hay quien me la cuide, y ahora mi situación es muy complicada ya que no puedo pagar la cuota”.</i>
49	Sin dato	<i>“Mi hijo no fue censado, así que fui a las oficinas de SEDESOL, ahí dijeron que mi hijo sí tenía cédula, pero no saben quién la tiene. Considero que hubieran censado en las estancias porque ahí tienen las listas de los niños que asistían a las guarderías. Ahorita es un completo relajo y sólo nos dan largas”.</i>
50	Sin dato	<i>“A mí no me han hecho el censo, soy madre soltera, al igual de mi mamá. Ella no puede cuidar de mi hijo porque trabaja, además de que me está apoyando para estudiar. No podemos pagar un colegio particular. En las estancias ya estaban garantizados el desayuno, una colación y la comida. Yo estaba muy contenta por el servicio de la estancia, cuidaban muy bien y aprendían mucho. Yo estaba tranquila en la Universidad sabiendo que él estaba teniendo una buena educación. Si no encontramos una situación a este problema voy a tener que dejar la universidad. Mi hijo no es fantasma; en su estancia no había corrupción”.</i>
51	Cuernavaca	<i>“No he sido censada. Acudí a las oficinas de Bienestar en Cuernavaca y a un módulo en el DIF de Jiutepec. En ambos casos solo anoté mis datos en una hoja en blanco, pero sigo sin ser censada y sin recibir el apoyo que es muy importante para nosotros, aunque tengo un negocio propio tengo que buscar todos los gastos de la casa”.</i>

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
52	Sin dato	<i>“Fui las oficinas de Bienestar, ya me han tomado todos nuestros datos, he entregado los documentos, pero no he recibido ningún recurso. He hablado a la Secretaría, pero no contestan. Hasta la fecha no sé nada. Pido que se agilice esta situación porque somos muchas personas que necesitamos el servicio que desde un principio se dio para las mamás que no teníamos seguro social. Las estancias infantiles son para las mamás que no tenemos quién cuide de nuestros hijos”.</i>
53	Amacuzac	<i>“Yo quisiera saber por qué mi niño no aparece en la lista de las personas que vinieron a censar, o saber qué puedo hacer para que mi niño aparezca en el censo o le llegue su apoyo”.</i>
54	Amacuzac	<i>“La niña asistía a la estancia, pero cuando se llevó a cabo el censo, no aparecieron sus datos. No ha recibido el apoyo, y quisiéramos saber cómo proceder en este caso, ya que la niña estaba inscrita desde el mes de noviembre. Lo que quisiéramos saber es si se realizará un nuevo censo o qué pasará con los niños que no aparecieron sus datos”.</i>
55	Amacuzac	<i>“Mi hijo estaba dado de alta desde noviembre. Ya no he recibido el apoyo, no me hicieron el censo, por lo que acudí a las oficinas de Bienestar, la persona que me atendió me dijo que solo me podía recibir una queja, y que el censo ya estaba concluido; a pesar de que otras personas de esa dependencia me habían dicho lo contrario. Me dijeron que posiblemente que se realizaría otro censo, cosa que no ha ocurrido. Necesito el apoyo para que mi hijo sea cuidado mientras mi esposa y yo trabajamos”.</i>

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
56	Amacuzac	<i>“Soy una de las madres afectadas por las nuevas decisiones sobre las estancias. Para nosotras es muy importante contar con un espacio seguro y de aprendizaje para nuestros hijos. No he sido censada. Por este medio hago una invitación a las autoridades correspondientes para que nos informen lo qué tenemos que hacer para recibir dicho apoyo”.</i>
57	Sin dato	<i>“A mí no me interesa el recurso. Me siento una persona preparada para sacar adelante a mi niña, sin embargo, yo estaba muy contenta con la estancia. Hace tres días me despidieron de mi trabajo, porque no puedo llevarla a mi lugar de trabajo. Estoy muy molesta, porque no soy la única madre afectada. Queremos de regreso nuestras estancias. No se me hace justo quedarme sin empleo, mi niña requiere de leche de pañales, de atención médica, y si su madre no tiene trabajo, de dónde voy a sacar dinero para ello. Yo necesito la estancia para que mi niña crezca con sus compañeros, en un lugar seguro. No pienso dejársela a nadie porque no tengo a familiares cercanos. Es difícil ser una persona desempleada y que tu hijo te pida para un jugo y no tener dinero para comprarlo. No sé por qué se ponen en ese plan de cerrar las estancias, que a las mujeres trabajadoras nos sirve bastante. Sabemos que ahí dejamos seguros a nuestros hijos. Pido que se vuelva a abrir la estancia para que mi hija regrese a donde ha asistido durante dos años”.</i>

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
58	Cuernavaca	<i>“He llevado a mi hijo a la estancia desde julio de 2018. En agosto de ese año acudí a tramitar el apoyo a las oficinas de SEDESOL, pero no me dan solución ni el apoyo. Ellos me dicen que estoy dada de alta con un domicilio en el Estado de Guanajuato, pero resulta que dejé de vivir allá desde hace dos años. En enero acudí nuevamente para regularizar esa situación, pero tampoco me dan solución No me dan, ni baja, ni cambio de domicilio, ni nada”.</i>
59	Cuernavaca	<i>“Mis hijos asistían a una estancia infantil en Cuernavaca. pedimos que nos regresen la ayuda porque ya debemos mensualidades de la Estancia y por tal motivo tuve que sacarlos de la escuelita, como ellos la llaman, y tuve que dejar de trabajar. No nos ha llegado ninguna tarjeta de apoyo; hablamos a Bienestar y no tenemos ninguna solución. Queremos nos escuchen y nos aclaren qué está pasando y, esperemos que sea pronto, porque no solo mi familia, sino muchas familias están siendo afectadas”.</i>

TESTIMONIOS EN VIDEO RECIBIDOS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS VÍA CORREO ELECTRÓNICO, DEL ESTADO DE JALISCO.

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
60	Cocula	<i>“Al igual que todas las compañeras tenemos la preocupación de la educación de niñas y niños. Los papás decidieron quedarse con el recurso que ahora les otorgan las autoridades de Bienestar. Dicen que los van a ocupar para gastos</i>

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
		<i>particulares, y dejaron de llevar a sus hijos, privándoles de su educación inicial. Creo que es un error entregar directamente el apoyo económico, porque anteriormente todos los papás sabían que el recurso que llegaba a la estancia era para cubrir la educación de sus hijos, pagar el mantenimiento de la estancia, los seguros, cursos de capacitación, renta alimentación, maestras, todo ello para que sus hijas e hijos estuvieran bien”.</i>
61	Cocula	<i>“El recorte al programa a mí me afectó de muchas maneras. En primer lugar, el recorte del personal. Lo más grave que yo veo es la violación a los derechos de los niños, sobre todo a la educación a la alimentación y al cuidado. Con tristeza veo que se están llevando a las niñas y niños a los centros de trabajo, donde se elaboran productos de azufre poniendo en peligro su salud. Tuve que cerrar la estancia, porque los padres no podían cubrir la cuota, y cuando les llegó el recurso a los papás no lo utilizaron para pagarla. A los papás les dijeron que yo no podía obligarlos a entregar el recurso. Esa situación me obligó a cerrar la estación definitivamente. Otra afectación es que los niños que si están acudiendo a la estancia no les han llegado los recursos. De los 32 niños que tengo en lista, solamente a 22 les llegó el apoyo. Son muchas las afectaciones, pero principalmente a los derechos del niño”.</i>
62	Cocula	<i>“La manera en que me afectó el recorte al programa es que los menús para los niños, ya no son tan completos, se les da menos cantidad. No he tenido aún la necesidad de cerrar pero si me afectó en ese sentido”.</i>
63	San Martín de Hidalgo Jalisco	<i>“El recurso llegó a manos de los papás, pero no todos no aportaron el pago completo, porque lo ocuparon para otros gastos de los niños o bien gastos familiares ajenos. Ciertamente con pagos parciales no se pueden cubrir los gastos de la estancia, como nómina, luz, renta o material. Yo también trabajo al igual que todos, por la necesidad”.</i>

No.	MUNICIPIO	EXTRACTO DEL TESTIMONIO
64	Cuisillos, Tala	<i>“Las principales afectaciones que hubo en mi comunidad con la cancelación del Programa de Estancias Infantiles es que no se garantizan los derechos de las niñas y niños en cuestión de seguridad, ya que gracias al recurso teníamos contratado un seguro de responsabilidad civil y de seguro contra accidentes. Ahora nos es imposible porque los padres usuarios no pueden completar la cuota para el pago de los servicios que incluye el cuidado, la alimentación, y capacitación del personal. A pesar de que han venido a censar, varios padres no han sido beneficiados con el dinero, dado que utilizaron un padrón no actualizado, porque no correspondía al número de niñas y niños que yo tenía en la estancia. Les llegó el dinero a padres incluso que ni siquiera trabajan. Varios niños que tuvieron que dejar la estancia se los llevan a los centros de trabajo, donde hay riegos para su salud. También nos afectó como fuente de trabajo a las responsables de las estancias, y a las maestras porque tuve que recortar horarios y sueldo. Recibíamos capacitación de DIF Nacional y Bienestar en seguridad y desarrollo del niño. Ahora no hay quien proporcione toda esa información”</i>
65	Villa Corona	<i>“En mi comunidad los trabajos no son bien pagados, y por lo tanto la modificación del programa afectó muchísimo”.</i>

c. Violaciones a los derechos humanos de niñas y niños.

❖ Omisión de considerar el interés superior de niñas y niños en primera infancia.

189. El párrafo noveno del artículo 4º de la Norma Constitucional ordena que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos, y



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

establece que se trata de un principio que deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

190. En consonancia, el artículo 3 de la LGDNNA establece facultades concurrentes para las autoridades de los tres órdenes de gobierno para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como para garantizar su máximo bienestar posible privilegiando su interés superior a través de medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales. En su artículo 17 se precisa que ***“Las políticas públicas deberán contribuir a la formación física, psicológica, económica, social, cultural, ambiental y cívica de niñas, niños y adolescentes.”***⁷⁵

191. Los Tribunales Federales han interpretado que la protección de niñas y niños es prioritaria en el sistema jurídico mexicano, por ello, reconoce que el interés superior es un criterio rector para la aplicación de normas en todos los ámbitos de su vida y, que siempre debe buscarse que las decisiones que las y los involucren les beneficien directamente.⁷⁶

192. La SCJN estima que ese principio requiere de un escrutinio estricto cuando se afecten sus derechos, lo cual implica que las autoridades deben implementar

⁷⁵ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 04 de diciembre de 2014, última reforma publicada el 20 de junio de 2018.

⁷⁶ Tribunales Colegiados de Circuito, *Interés superior del menor. la obligación constitucional de salvaguardarlo justifica que el juzgador de amparo, en casos que involucren derechos fundamentales de menores, ejerza una protección reforzada en su beneficio, aunque ello signifique agravar la situación de quien instó la acción constitucional*, tesis: (XI Región) 2o.2 C (10a.), Décima Época, registro no. 2016195.

medidas de protección **reforzadas o agravadas**, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. Las autoridades tienen la obligación de realizar, una adecuada fundamentación constitucional, convencional y reglamentaria de sus decisiones, y una motivación y argumentación de segundo nivel, es decir, también reforzada, a efecto de garantizar que, con independencia de su naturaleza administrativa o jurisdiccional, deben obedecer en todo momento a su mayor interés, a su protección integral y contar con su participación.⁷⁷

193. Siempre que se tome una decisión que afecte los intereses de una o más personas menores de edad, “[...] *deberá incluirse en el proceso de decisión, una estimación de las posibles repercusiones en ellos. Asimismo, la justificación de la medida adoptada deberá dejar patente que se consideró el interés superior del menor en el análisis de las diversas alternativas posibles [...]*.”⁷⁸

194. La Convención sobre los Derechos del Niño (Convención de la Niñez),⁷⁹ retomó ese principio en su texto y en sus tres protocolos facultativos⁸⁰ en los siguientes términos:

⁷⁷ SCJN, *Interés superior de los menores de edad. Necesidad de un escrutinio estricto cuando se afecten sus intereses*, tesis: P./J. 7/2016 (10a.), registro no. 2012592, Jurisprudencia(Constitucional).

⁷⁸ SCJN, *Interés superior del menor. Dimensiones en que se proyecta la aplicación de este principio*, tesis: 1a. CCCLXXIX/2015 (10a.), registro no. 2010602, Tesis Aislada(Constitucional).

⁷⁹ Adoptada el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por México el 21 de septiembre de 1990.

⁸⁰ Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones.

194.1. *“Artículo 3, apartado 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.⁸¹*

195. El Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (Comité de la Niñez), organismo que vigila el cumplimiento de la Convención de la Niñez, en su Observación General número 14 *sobre el Derecho del Niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, sostiene que el principio en comento es un concepto triple: es un derecho sustantivo, un principio jurídico interpretativo fundamental y una norma de procedimiento.⁸² Lo anterior significa que:

195.1. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a que se valore su interés superior en todas las decisiones que le afecten.

195.2. Que en caso de que una norma jurídica admita más de una interpretación se elija la que mejor satisfaga el cumplimiento de todos los derechos reconocidos en la Convención de la Niñez, y

⁸¹ Convención sobre los derechos del niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, artículo 3.

⁸² Comité de los Derechos del Niño, *Observación General número 14 sobre el Derecho del Niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, párrafo 6.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

195.3. Que el interés superior deberá considerarse en todos los procesos de toma de decisiones, ya sea que éstas involucren a una persona menor de edad en particular o a un grupo(s) de ellas.

195.4. Los países firmantes de la Convención de la Niñez tienen tres tipos de obligaciones respecto al interés superior de la niñez y adolescencia:

195.4.1. La obligación de garantizar que se integre de manera adecuada y se aplique sistemáticamente en todas las medidas de las instituciones públicas.

195.4.2. La obligación de velar porque todas las decisiones judiciales y administrativas, las políticas y la legislación relacionadas con los niños y niñas dejen patente que el interés superior de estos ha sido una consideración primordial.

195.4.3. La obligación de garantizar que el interés del niño(a) sea evaluado y constituya una consideración primordial en las decisiones y medidas adoptadas por el sector privado.

196. La consideración del interés superior de la niñez es obligatoria para toda clase de medidas de las autoridades, lo cual incluye no solo las decisiones, sino también los **actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos, iniciativas, y también la pasividad o inactividad y las omisiones.**⁸³ Las decisiones de las autoridades administrativas relativas a la **educación, el cuidado, la salud, la**

⁸³ *Ibídem*, párrafos 17 y 18



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

protección, entre otras, deben ser evaluadas en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él.

197. Además, un elemento importante que debe tenerse en cuenta son las situaciones de vulnerabilidad de niñas y niños, como tener alguna discapacidad, pertenecer a un grupo minoritario, entre otras; por ello, el objetivo de la determinación del interés superior de un niño o de los niños en situación de vulnerabilidad no debe referirse solo al pleno disfrute de todos los derechos consagrados en la Convención, sino también en otras normas de derechos humanos.

198. La determinación del interés superior en cualquier decisión que involucre a niñas y niños debe estar motivada, justificada y explicada, es decir, no basta con afirmar en términos generales, que hubo otras consideraciones que prevalecieron frente al interés superior, sino que se deben detallar de forma explícita todas las consideraciones relacionada con el caso en cuestión.⁸⁴ Se requiere efectuar una evaluación del impacto de la medida o decisión en los derechos de las niñas y niños con el objetivo de **prever las repercusiones** de cualquier proyecto de política, legislación, reglamentación, presupuesto u otra decisión administrativa.⁸⁵

199. El principio de interés superior exige medidas activas para su protección, así como para apoyar y asistir a los padres, madres y otras personas que son garantes

⁸⁴ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General número 14 sobre el Derecho del Niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, párrafo 97.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 99.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

de sus derechos.⁸⁶ **Toda innovación de la legislación y las políticas**, decisión administrativa y judicial, además de la provisión de servicios que afecten a los niños/niñas deben tener en cuenta su interés superior, lo cual incluye las medidas relacionadas a los servicios de atención de la salud, **sistemas de guarda** o escuelas, así como aquellas que repercutan indirectamente en ellas y ellos.⁸⁷

200. La CrIDH ha precisado que el interés superior de la niñez implica que “[...] *el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la **elaboración de normas y la aplicación de éstas** en todos los órdenes relativos a la vida del niño.*”⁸⁸

201. En el Caso *González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, ese órgano jurisdiccional internacional determinó que el interés superior de la niñez “[...] *La prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de la infancia y la adolescencia [...]*”⁸⁹

202. También en la resolución del Caso *Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*, la CrIDH estableció que el interés superior de la niñez es un principio regulador de la normativa de los derechos de las niñas y los niños que se funda en la dignidad misma del ser

⁸⁶ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General número 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, párrafo 13.

⁸⁷ *Ibídem*, inciso b).

⁸⁸ *Opinión Consultiva OC-17/02. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Resolución de 28 de agosto de 2002*, párrafo 2.

⁸⁹ CrIDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párrafo 408.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

humano, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades.⁹⁰ Asimismo, en la sentencia del caso *Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*, reconoció que “*Los niños y niñas al ser titulares de todos los derechos reconocidos en la Convención Americana, cuentan además con las medidas especiales contempladas en el artículo 19 [...], por lo que cualquier caso que involucre un menor de edad debe ser analizado de forma transversal*”.⁹¹

203. Respecto a las medidas que restringen los derechos de niñas y niños, la CrIDH ha estipulado que “[...] *toda decisión estatal, social o familiar que involucre alguna limitación al ejercicio de cualquier derecho, debe tomar en cuenta el interés superior del niño y ajustarse rigurosamente a las disposiciones que rigen esta materia*”.⁹²

❖ Violación al principio de interés superior de la niñez.

204. La cancelación del Programa de Estancias Infantiles y posterior emisión de 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, viola el derecho de niñas y niños en primera infancia que hasta febrero de 2019 eran beneficiarios del mismo, a que su interés superior sea tomado en cuenta en todas las decisiones y

⁹⁰ CrIDH, *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015, párrafo 268.

⁹¹ CrIDH, *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de agosto de 2014, párrafo 157.

⁹² COIDH, *Opinión Consultiva OC-17/02. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Resolución de 28 de agosto de 2002, párrafo 65.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

actuaciones de las autoridades, de acuerdo a las consideraciones expuestas en el presente apartado:

205. Las decisiones adoptadas por las Secretarías de Bienestar, de Hacienda y Crédito Público, así como por la CONAMER relativas a la asignación presupuestal para el Programa de Estancias, la posterior cancelación de este programa y su reemplazo por el Programa de Apoyo al Bienestar, así como la aprobación y publicación de las correspondientes Reglas de Operación, involucran de manera directa a las niñas y niños en primera infancia que hasta febrero de 2019 eran usuarios del Programa de Estancias, como destinatarios finales de la acción estatal.

206. En ese sentido, las autoridades responsables tenían la obligación, por mandato constitucional convencional y legal a tener como consideración primordial el interés superior de la niñez, a efecto de garantizar la protección más amplia posible a todos sus derechos, atendiendo al deber de protección reforzada que el sistema jurídico establece para ese grupo poblacional en general, y en específico, para quienes gozaban de los beneficios de los apoyos del Programa de Estancias.

207. Las evidencias recopiladas por esta Comisión Nacional muestran lo siguiente:

207.1. Ninguna de las autoridades responsables motivó de forma concreta, razonable y fundamentada en el interés superior de las niñas y niños, los actos administrativos que llevaron a cabo para la eliminación del Programa de Estancias y la creación del Programa de Apoyo al Bienestar, pues aunque mencionan de manera formal que los actos estaban encaminados a la protección de sus derechos e incluso se refieren expresamente a su interés superior, ninguna proporcionó a este Organismo Nacional evidencias de haber



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

efectuado un análisis integral y transversal del impacto que a corto, mediano y largo plazo tendrían las medidas para la vida de niñas y niños.

207.2. No refirieron qué elementos tomaron en cuenta para asegurar que las determinaciones adoptadas favorecieran el goce y ejercicio de los derechos de niñas y niños en primera infancia.

207.3. No se advirtió la aplicación de un enfoque diferenciado que visibilizara a los distintos grupos de niñas y niños que recibían los servicios de las estancias.

207.4. Tampoco se demostró que se hubiesen implementado ejercicios de participación para la incorporación de las opiniones e ideas de las niñas y niños en el proceso de toma de decisiones, ni se requirió la asesoría y apoyo de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA como lo dispone la LGDNNA.

207.5. Asimismo, las autoridades responsables no justificaron la decisión de cambiar la modalidad la entrega de los recursos del Programa de Apoyo al Bienestar a transferencias monetarias directas a las madres y padres beneficiarios, a pesar de tener el deber por mandato constitucional y convencional de fundamentar y explicar de qué manera ese cambio contribuirá a una mejor protección de sus derechos, y las consecuencias normativas y fácticas que generarían.

207.6. En ese mismo sentido, la ausencia en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar de mecanismos para verificar que los recursos públicos que se entreguen a las familias se destinen al pago de los servicios de cuidado infantil, impedirá medir el impacto que la inversión estatal tiene en el cumplimiento de sus derechos y los beneficios reales en su desarrollo, además,



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

representa una medida de carácter eminentemente asistencial que no considera a niñas y niños como sujetos de derechos que ameritan la protección reforzada por parte del Estado, sino como sujetos de protección cuyo cuidado y bienestar pertenece al ámbito privado de las familias.

208. En efecto, lo anterior implica la inobservancia de las instancias de gobierno de sus obligaciones de respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos y en específico de niñas y niños en primera infancia, quienes por la etapa de vida en que se encuentran no han desarrollado las habilidades y capacidades que les permitan, por ejemplo, decidir por sí mismos acudir o no a un centro de salud o a una estancia infantil, sino que dependen de las decisiones de sus familias y cuidadores. En ese sentido, las autoridades que participaron en la reducción del presupuesto y cancelación del programa de estancias debieron haber efectuado un escrutinio estricto y un ejercicio de ponderación entre los derechos de las niñas y niños usuarios, de sus padres y madres, de las responsables y trabajadoras de las estancias, para encontrar la medida que más favoreciera a las personas menores de edad, incluso por encima de los intereses legítimos de los demás involucrados, y de los objetivos de la Administración Pública tales como el combate a la corrupción, y la austeridad en el gasto público, los cuales, en todo caso, deben llevarse a cabo respetando los principios que fundamentan el Estado Democrático de Derecho, entre los cuales se encuentran los derechos humanos.

209. Todo ello constituye una violación al interés superior de la niñez como derecho sustantivo y dada la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, dicha transgresión se ha traducido en casos de restricción y negación injustificada de otros derechos tales como a la vida, supervivencia y desarrollo, a vivir en



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

condiciones de bienestar, de prioridad, a la educación, protección de la salud, los DESC, los de niñas y niños con discapacidad, a la participación, así como al juego y esparcimiento.

210. Igual situación se presenta con la eliminación de los montos para el *“Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil”* que incluía el Programa de Estancias Infantiles, destinados a mejorar la infraestructura de estancias existentes y la creación de nuevos espacios de atención infantil, decisión que afectó directamente a las niñas y niños usuarios de esos establecimientos, ya que son ellas y ellos los destinatarios finales de la inversión que el Estado mexicano ha venido realizando para mejorar la calidad y seguridad de esos espacios de cuidado y desarrollo.

211. Por ese hecho, las autoridades responsables estaban obligadas a realizar un diagnóstico previo con evidencia empírica y respetando los derechos al debido proceso de las personas involucradas, que permitiera conocer el estatus de la operación de las estancias afiliadas al Programa de Estancias, los resultados del uso de los recursos públicos, y el beneficio o perjuicio que se generara para la integridad de las niñas y niños.

212. Otro aspecto relevante es que de los testimonios recabados por esta Comisión Nacional se advierten presuntas irregularidades en el proceso de censo de personas beneficiarias del Programa de Apoyo al Bienestar, ya que mujeres trabajadoras señalaron la omisión de la Secretaría de Bienestar de respetar el padrón de beneficiarios del entonces Programa de Estancias, así como decisiones injustificadas e incluso arbitrarias para no inscribir a niñas y niños.

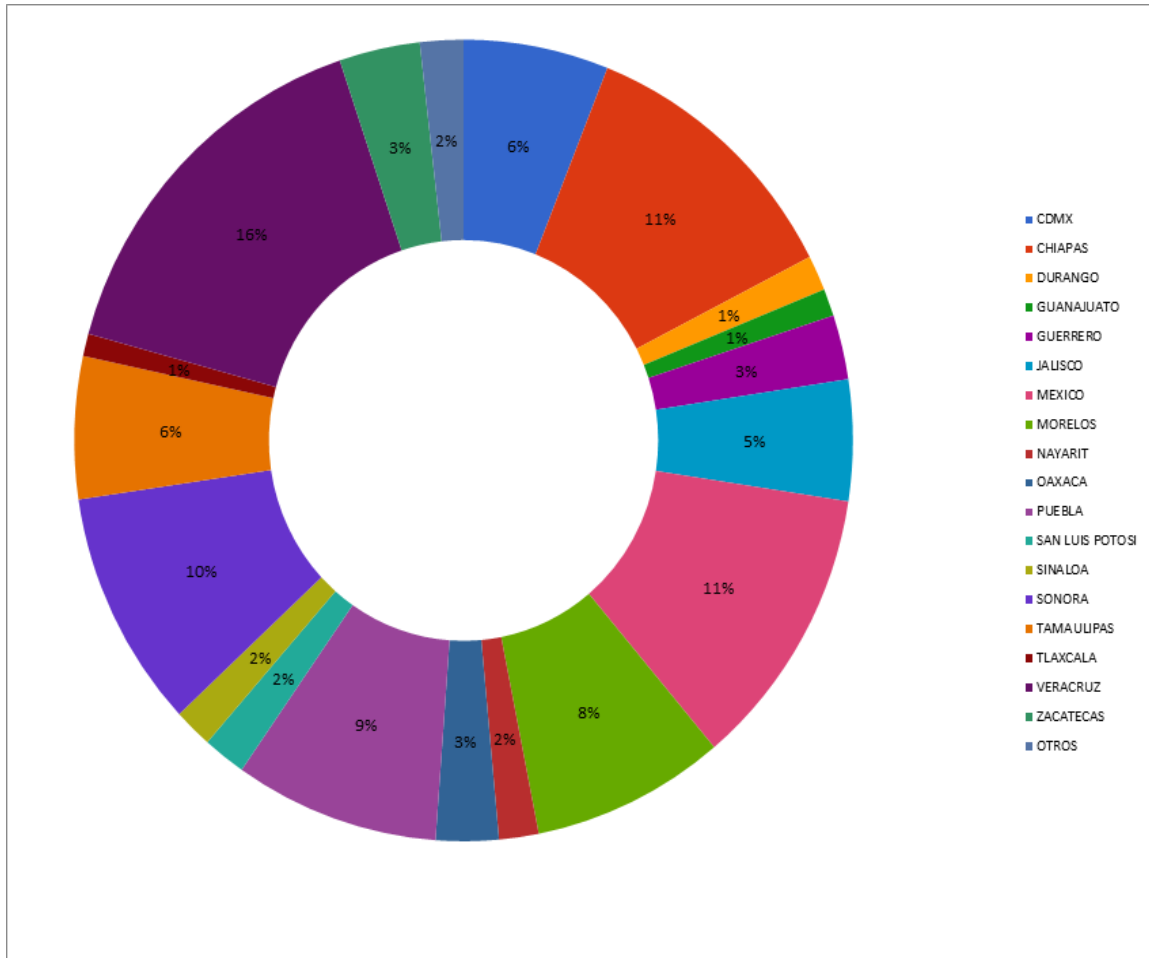


❖ Irregularidades en la elaboración del censo de beneficiarios del Programa de Apoyo al Bienestar.

213. Este Organismo Nacional recibió los resultados de una encuesta realizada por los beneficiarios y responsables de estancias infantiles, a través de medios electrónicos, sobre el censo de niñas y niños beneficiarios del Programa de Apoyo al Bienestar efectuado por la Secretaría de Bienestar. Entre el 1 de abril y 20 de mayo de 2019, se aplicó un levantamiento de datos en las 32 entidades federativas, a través de un formulario en línea dirigido a tutoras y tutores de niñas y niños usuarios de estancias infantiles quienes afirman no haber sido censados por los representantes de la Secretaría de Bienestar en las gestiones que realizó para la incorporación al citado programa.

214. El informe de este ejercicio refiere que entre 75% y 85% de las capturas de los datos fue realizada con recursos propios de las madres, padres o tutores, utilizando sus propios teléfonos o equipos de cómputo, mientras que el resto de la captura se realizó con ayuda de las personas responsables de las estancias, quienes se ofrecieron para apoyar a los que no tenían acceso a estos medios.

215. La información obtenida permite contar con una base de datos de diversas niñas y niños no-censados por estancia, municipio, estado y a nivel nacional, y la distribución por género y ubicación geográfica. El registro contabilizó un total de 6,620 personas encuestadas localizadas en las 32 entidades federativas, según se muestra a continuación:



Fuente: *Menores no censados*, Informe proporcionado a la CNDH.

216. De acuerdo a lo reportado por las y los participantes que, como se ha señalado, es una muestra que no refleja la totalidad de niñas y niños no censados, se desprende lo siguiente:

216.1. 6,620 personas menores de edad no fueron censadas por la autoridad para recibir el apoyo del Programa de Apoyo al Bienestar, de las cuales 2,896 son niñas, 3,356 niños y 368 no proporcionaron ese dato.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

217. En ese ejercicio de participación, se evidenció que las entidades federativas con el mayor número de niñas y niños sin censar son las siguientes:

217.1. Veracruz con 1,030 casos

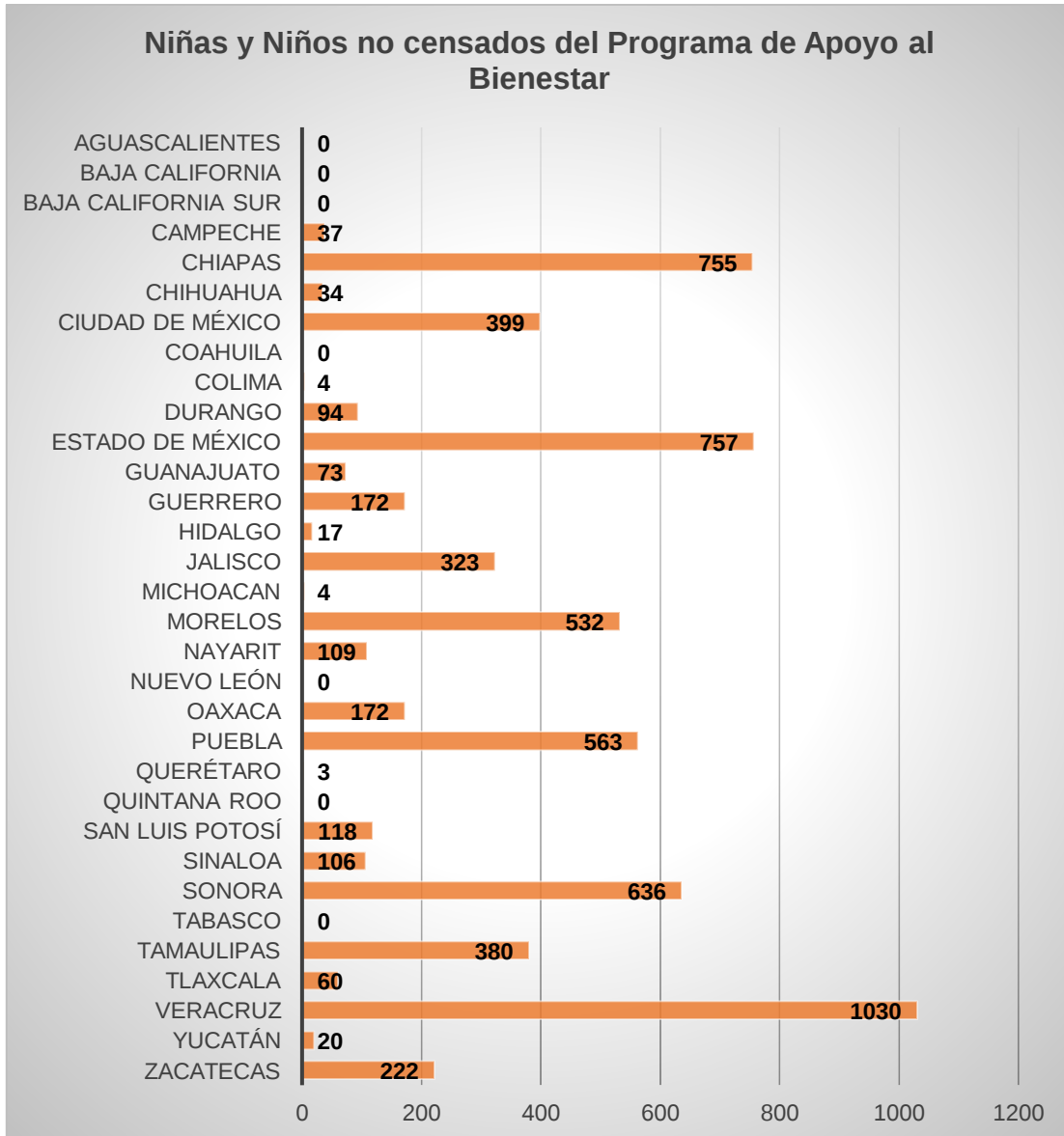
217.2. Estado de México con 757 casos

217.3. Chiapas con 755 casos

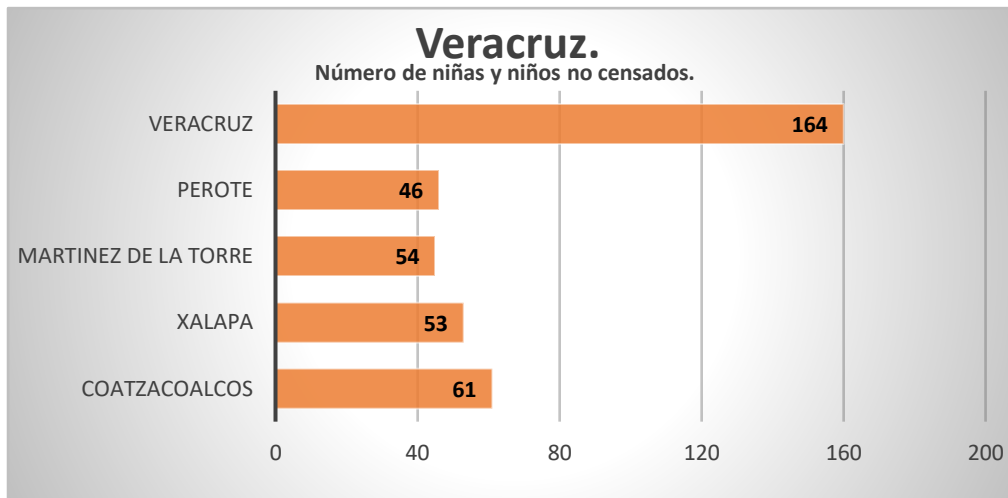
217.4. Sonora con 636 casos, y

217.5. Puebla con 563 casos.

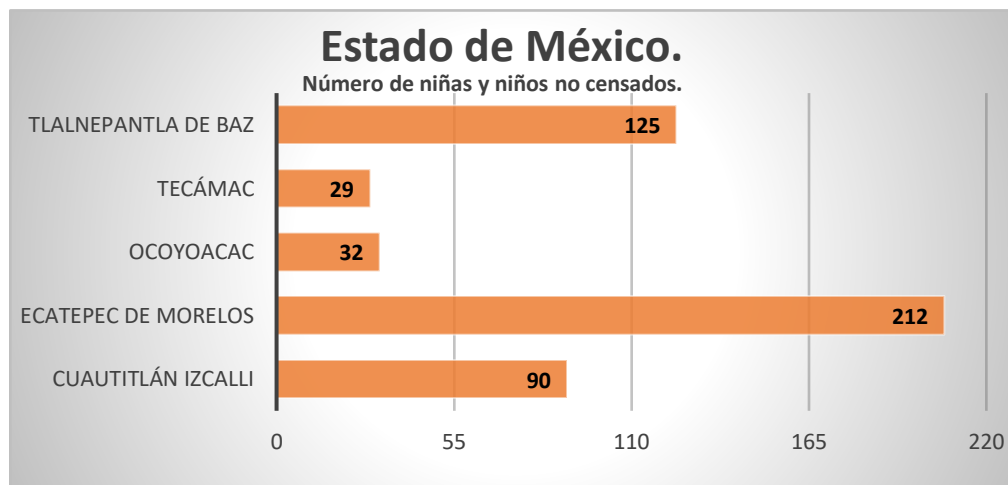
218. A continuación, se presenta el gráfico de todas las entidades que conforman la muestra, así como el detalle por municipio de los Estados aludidos, presentando los cinco municipios con mayor número de reportes de niñas y niños no censados derivados de este ejercicio.



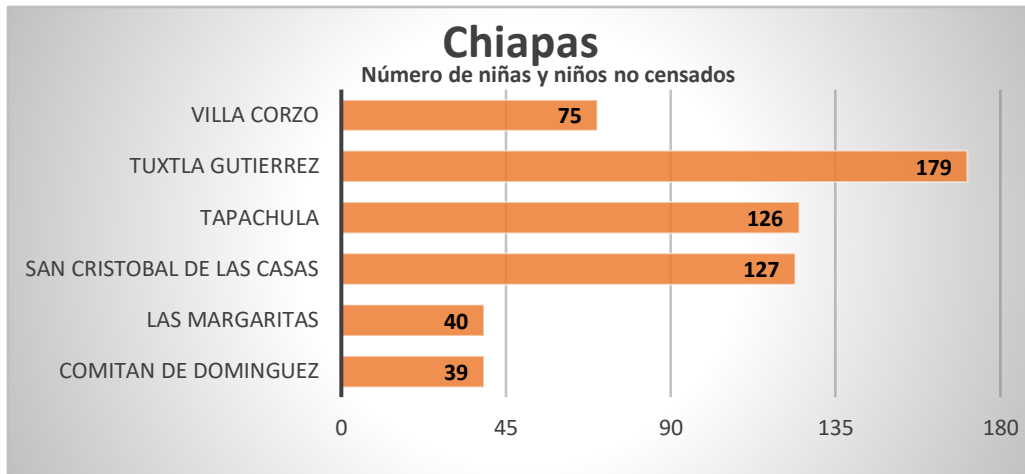
Elaboración CNDH.



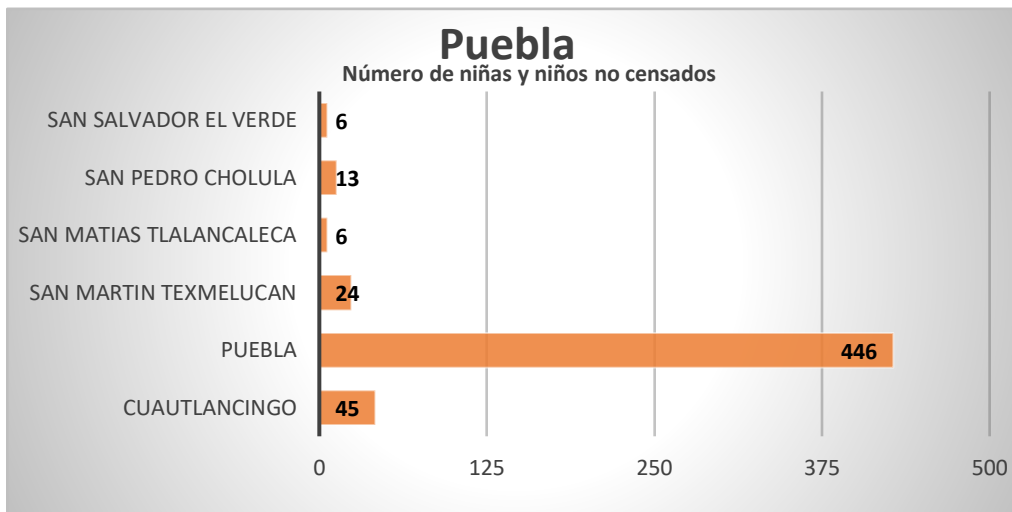
Elaboración CNDH.



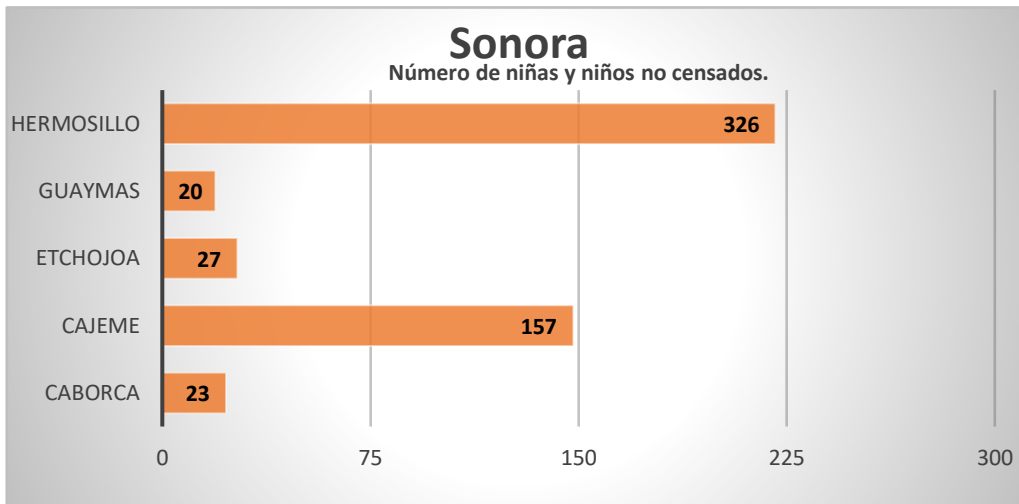
Elaboración CNDH.



Elaboración CNDH.



Elaboración CNDH.



Elaboración CNDH.

219. Para esta Comisión Nacional está claro que la emisión de las Reglas de Operación es un acto administrativo que emana de las facultades de la autoridad responsable, no obstante, están limitadas por el respeto irrestricto a los derechos humanos y, en el caso concreto, de las niñas y niños en primera infancia beneficiarios del programa, lo cual implica que, como en el caso de otros actos de autoridad, el mismo debe estar debidamente fundado y motivado de forma veraz, técnica y razonada, excluyendo toda posibilidad de arbitrariedad.

❖ **Violación del derecho a una vida digna, a la supervivencia y el desarrollo.**

220. El artículo 4o de la Constitución General de la República reconoce el derecho de las familias a la protección de su organización y desarrollo. La SCJN ha



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

interpretado que este derecho implica, entre otros aspectos, favorecer ampliamente el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar.

221. El artículo 14 de la LGDNNA reconoce que niñas y niños tienen derecho a que se preserve su vida, se garantice su supervivencia y su desarrollo, y conmina a las autoridades de los tres órdenes de gobierno a llevar a cabo las acciones necesarias para garantizarlo. La SCJN ha interpretado que de esos derechos emanan obligaciones tanto para el Estado mexicano en el ámbito del derecho público como para los particulares en el ámbito del derecho privado, derivándose de la interacción y complementación de ambos aspectos la plena eficacia del mismo.⁹³

222. El derecho a la vida no debe ser interpretado en forma excesivamente restrictiva, es decir, no sólo como la obligación de proteger a las personas de los actos de privación de ésta, sino de coadyuvar a su supervivencia.⁹⁴ Los artículos 6 y 27 de la Convención de la Niñez reconocen el derecho a la vida y la obligación del Estado de garantizar “*en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño*”, entendiendo “desarrollo” de una manera amplia, holística, que abarca lo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social.⁹⁵

⁹³ SCJN, Tesis constitucional “*Derecho a acceder a un nivel de vida adecuado. La obligación de asegurar la plena eficacia de este derecho recae tanto en los poderes públicos como en los particulares*”, Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2014, registro 2007729.

⁹⁴ Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 6 “Derecho a la vida (artículo 6)”*, párrafo 5.

⁹⁵ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General número 5 Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, párrafo 12.

223. El derecho a la supervivencia y el desarrollo de niñas y niños sólo pueden realizarse de una forma integral, mediante el cumplimiento de todas las disposiciones de la Convención de la Niñez, incluidos los derechos a la salud y la nutrición adecuada, **así como respetando las responsabilidades de los padres y ofreciendo asistencia y servicios de calidad**, incluyendo el servicio de guarderías y otros centros de cuidado reconocidos en el artículo 18 de ese instrumento internacional.⁹⁶

224. La mejor forma de prestar una asistencia adecuada a los padres es **en el marco de políticas globales en favor de la primera infancia**; por ello, los Estados deben trabajar para que las madres y padres reciban un apoyo adecuado, ya que, con frecuencia, desempeñan ocupaciones escasamente remuneradas que combinan con sus responsabilidades parentales. El supracitado artículo 18 de la Convención de la Niñez exige al Estado “[...] **adoptar todas las medidas apropiadas para que las niñas y niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios de atención infantil y de guarderías, entre otros.**”⁹⁷

225. El Comité de la Niñez recomienda a los Estados Nacionales dejar de lado los enfoques de protección que perciben y tratan a las niñas y niños como “*objetos*” que necesitan asistencia, y no como personas titulares de derechos.⁹⁸

⁹⁶ Comité de los Derechos del Niño, “*Observación General No. 7 Realización de los derechos del niño en la primera infancia*”, párrafo 13.

⁹⁷ *Ibídem*, párrafo 21.

⁹⁸ Comité de los Derechos del Niño, “*Observación General No. 13, Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*”, párrafo 52.

226. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil reconocen que la familia es la unidad central encargada de la integración social primaria del niño; la sociedad tiene la obligación de ayudar a la familia a cuidar y proteger al niño y asegurar su bienestar físico y mental. El Estado debe velar por la estabilidad del núcleo familiar, facilitando, a través de sus políticas, **la prestación de los servicios adecuados para éstas**, garantizando las condiciones que permitan alcanzar una vida digna.⁹⁹

227. La CrIDH interpreta que el derecho a la vida reconocido en el artículo 4 de la Convención Americana, incluye la obligación estatal de proveer las medidas necesarias para que la vida revista condiciones dignas.¹⁰⁰ En el “Caso *Ramírez Escobar y Otros Vs. Guatemala*”, la Corte consideró que *“Las niñas y los niños son titulares de los derechos establecidos en la Convención Americana (...) El Tribunal entiende que la debida protección de los derechos de las niñas y niños, en su calidad de sujetos de derechos, debe tomar en consideración sus características propias y la necesidad de propiciar su desarrollo, ofreciéndoles las condiciones necesarias para que vivan y desarrollen sus aptitudes con pleno aprovechamiento de sus potencialidades”*.¹⁰¹

- **Consideraciones a la violación al derecho a una vida digna, a la supervivencia y el desarrollo.**

⁹⁹ ONU, “Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil”, directrices 12 y 13.

¹⁰⁰ CrIDH, Caso “*Villagrán Morales y otros Vs. Guatemala*” (Caso de los “Niños de la Calle”). Sentencia de 19 de noviembre de 1999, párrafo 144.

¹⁰¹ CrIDH, Caso “*Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*”. Sentencia de 9 de marzo de 2018, párrafo 150.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

228. Con la cancelación del Programa de Estancias Infantiles y la emisión de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar, la autoridad responsable viola el derecho a una vida digna, la supervivencia y el desarrollo de las niñas y niños beneficiarios del Programa, al otorgar un tratamiento de apoyo asistencial para las madres y padres trabajadores, omitiendo que su principal objetivo es facilitar el acceso de niñas y niños de las 32 entidades federativas al servicio de estancias infantiles, donde reciben protección, cuidados y estimulación temprana que contribuye a realizar efectivamente sus derechos a la protección de su integridad, de su salud, educación y al desarrollo de su máximo potencial, factores todos que propician su desarrollo integral.

229. Las autoridades omiten considerar que las estancias infantiles son una garantía institucional para el cumplimiento de los derechos de niñas y niños en primera infancia, es decir, una acción concreta emanada de un órgano del Estado encargado de la aplicación de las normas constitucionales, convencionales y legales, que contribuye a la plena realización de sus derechos de manera directa e indirecta, ya que, en la medida en que las madres y padres tengan la posibilidad de inscribir a sus hijas e hijos en las estancias, podrán integrarse al mercado laboral, y a su vez, allegarse de los recursos materiales indispensables para cumplir sus obligaciones parentales.

230. Ese deber estatal emana del artículo 4, párrafo primero constitucional que reconoce el derecho a la protección de las familias y el párrafo décimo que señala que los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de los derechos de la niñez y el artículo 103 de la LGDNNa que establece los deberes concretos a cargo de aquéllos para ese objetivo, y el al artículo



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

6 fracción IX de esa norma, que dispone como uno de sus principios la corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades en el cumplimiento de los derechos de la niñez.

231. De las evidencias analizadas, esta Comisión Nacional acreditó:

231.1. Que el Programa de Estancias evolucionó desde su creación, de manera que su naturaleza no sólo es de prestación social para las mujeres trabajadoras, sino centros donde se contribuye a realizar los siguientes derechos de niñas y niños en primera infancia: a una vida digna, supervivencia y desarrollo; a la salud, a una adecuada alimentación, a la educación, a un sano desarrollo integral, a una vida libre de violencia, al juego y esparcimiento, entre otros.

231.2. De ahí que el artículo 8 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII) define a los centros de atención de la población en primera infancia como *“Espacios, cualquiera que sea su denominación de modalidad pública, privada o mixta, donde se prestan servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en un marco de ejercicio pleno de los derechos de niñas y niños desde los cuarenta y tres días de nacido”*.

232. La eliminación de los apoyos para el impulso a los servicios de las estancias atenta contra el derecho a la supervivencia y el desarrollo que incluye los servicios de apoyo a las familias para que puedan cumplir con sus responsabilidades parentales, en términos del artículo 18 de la Convención de la Niñez, debido a que varios de los centros existentes han suspendido o cesado definitivamente sus



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

actividades ante la falta de apoyos correspondientes a las niñas y niños beneficiarios, y la eliminación de la entrega del subsidio al impulso referido.

233. A su vez, ello incrementa las probabilidades que madres y padres valoren la opción de dejar a sus hijas e hijos al cuidado de familiares o terceras personas, en franco detrimento al cumplimiento de sus demás derechos como a la educación, la seguridad, el desarrollo integral y a una vida libre de violencia, o bien que las mujeres se vean obligadas a abandonar sus empleos para asumir el cuidado de sus hijos e hijas, limitando su capacidad económica para satisfacer las necesidades materiales de las niñas y niños, y el ejercicio de sus derechos al empoderamiento económico, la independencia y autonomía.

234. Este Organismo Autónomo considera que la entrega directa de los recursos públicos a las familias conforme a las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar, no ofrecen las garantías necesarias para asegurar servicios de cuidado infantil, accesibles, disponibles y de calidad, ya que, por ejemplo, el Programa de Estancias Infantiles consideraba medidas que contribuían a la protección integral de niñas y niños.

235. Así se evidencia de la respuesta presentada por el DIF Nacional ante esta Comisión Nacional, al informar los resultados del ejercicio de sus atribuciones de supervisión a las estancias. Esa autoridad administrativa indicó que el objetivo de la supervisión es verificar el cumplimiento de los requisitos de operación de Estancias Infantiles, de forma que se garantice la prestación de los servicios de atención,



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

cuidado y desarrollo integral de niñas y niños. Manifestó que mensualmente se enviaron a la SEDESOL, hoy Secretaría de Bienestar, discos magnéticos que contenían los informes de visitas de supervisión y seguimiento que se llevaban a cabo.

236. Mencionó que el DIF Nacional elaboró un documento interno denominado *“Protocolo de Supervisión, Asesoría y Acompañamiento 2018”* cuyo objetivo es homologar las visitas que el personal de ese sistema realiza para verificar que las condiciones en que se proporciona el servicio en las estancias infantiles, *“[...] cumplan con lo establecido en la normatividad aplicable vigente en materia de cuidado y atención de las niñas y los niños”*.¹⁰²

237. El Protocolo prevé tres tipos de supervisión que evaluaban distintos aspectos del funcionamiento de las estancias, los cuales se desglosan a continuación:

¹⁰² Sistema DIF Nacional, *“Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, Protocolo de Supervisión, Asesoría y Acompañamiento 2018*, México, p. 3.

Tipo de supervisión	Periodicidad	Criterios a verificar
Ordinaria	Una vez cada bimestre a todas las estancias afiliadas.	• Que la alimentación sea balanceada, nutritiva, suficiente, en porción y temperatura adecuada de acuerdo a la edad de las y los niños. • Que se brinde un servicio atento, seguro, higiénico y de calidad, fomentando el desarrollo físico y social en condiciones de igualdad a las niñas y niños. • El cumplimiento del Modelo de Atención Integral. • Las planeaciones y desempeño de las actividades para el desarrollo, equipamiento, orden, higiene, elementos administrativos, elementos generales de seguridad al interior de la Estancia Infantil y en su caso, incumplimientos de supervisiones anteriores.

Extraordinaria	No calendarizada ya que se deriva de sucesos externos a la operación del Programa.	Las indicaciones para la aplicación de esta supervisión, se definían por la Subdirección de Planeación dependiendo de las necesidades de la información que se requiera.
Seguimiento a quejas	Derivada de la presentación de quejas por parte de usuarias/os.	Verifican cualquier inconformidad o irregularidad con respecto al servicio de cuidado y atención infantil que se presta en las Estancias Infantiles afiliadas al programa que se encuentren en operación en las entidades federativas, mediante la presentación de quejas o denuncias por escrito, a través de cualquier persona.

238. Como resultado de cada visita de supervisión, la autoridad asignaba un estatus a la estancia infantil de acuerdo a los siguientes criterios:

238.1. Estatus verde. Cuando en la Estancia Infantil no se presenten situaciones y/o acciones que puedan ir en detrimento de la salud física y emocional de niñas y niños, por lo cual se brindaba una atención de calidad basada en el buen trato, cuidando principalmente la integridad física y/o emocional de los niños fomentando adecuadamente su desarrollo.



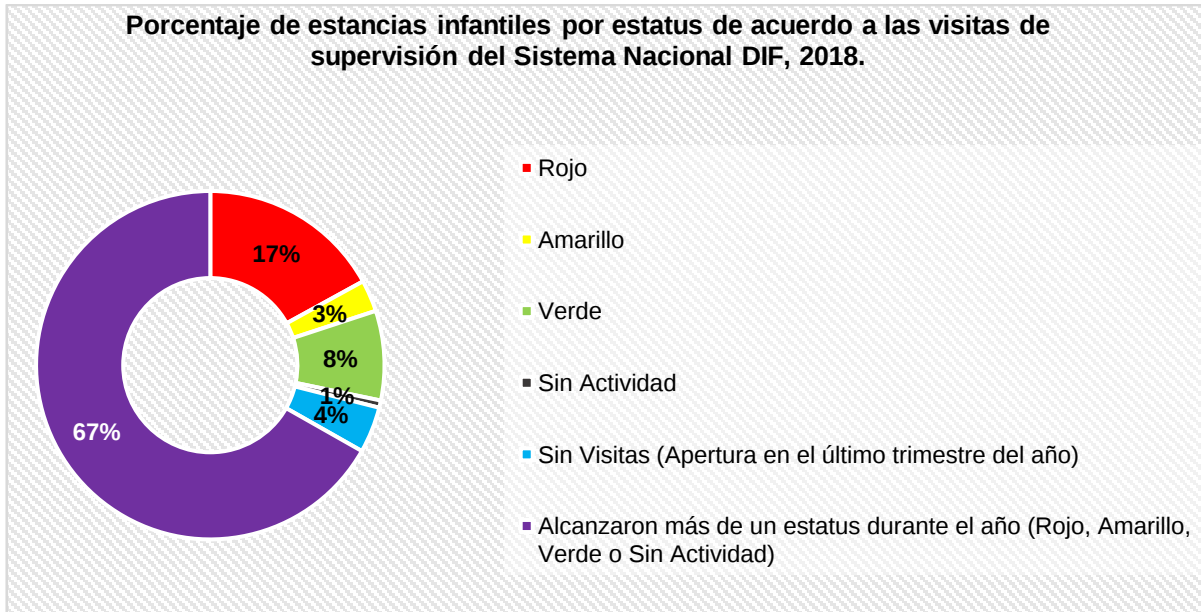
Comisión Nacional de los Derechos Humanos

238.2. Estatus amarillo. Cuando se detectaban situaciones en la estancia infantil cuya importancia y/o dimensión requieran ser atendidas en el corto plazo. En la visita de supervisión subsecuente, se debía verificar que la persona responsable o encargada de la estancia haya solventado las recomendaciones de la visita anterior.

238.3. Estatus rojo. Cuando se detectaba situaciones que pudieran representar un riesgo para las niñas y los niños y/o personal que laboraba en las estancias infantiles, dichos aspectos requerirán ser atendidos de forma inmediata por parte de la persona responsable o persona encargada.

238.4. Sin Actividad. Si durante la visita se encontraba que la estancia infantil no está prestando el servicio de cuidado y atención infantil o estaba en suspensión temporal de actividades, por alguna irregularidad encontrada por la autoridad competente.

239. Considerando lo anterior, el DIF Nacional refirió los siguientes datos de las supervisiones para verificar el cumplimiento de las Reglas de Operación del Programa de Estancias en 2018:



Fuente: Elaboración CNDH con datos del oficio número 208.000.00/966/2019 de 25 de marzo 2019.

240. El DIF Nacional señaló que de las 9,565 estancias infantiles en operación al cierre de 2018, el 8.31% mantuvieron estatus verde, 2% amarillo, y 17% rojo, 1% sin actividad, durante todo el año. Indicó que 67% de las estancias presentaron más de un estatus (verde, rojo, amarillo o sin actividad) durante el ejercicio fiscal, lo cual es indicativo de que las estancias cambiaron su estatus en diversas visitas de supervisión. La autoridad proporcionó a esta Comisión Nacional un archivo donde se pueden advertir qué tipo de situaciones dan lugar a la asignación de cada uno de los estatus, de los cuales, a continuación, se refieren algunos ejemplos.

Fecha	Estatus de supervisión	Observaciones	Recomendaciones
30/05/2018	VERDE	Se observa niños contentos y activos en un ambiente agradable, organizado y limpio. Se revisa cédulas CEDI, completar datos. Ya se está aplicando la segunda evaluación.	Publicar menú del día con fecha desde el inicio de labores. Anexar portada a bitácoras y seguir resaltando el comportamiento del niño en la parte de observaciones. Recordar realizar autoevaluación semanal en planeación.
25/10/2018	VERDE	El personal demuestra gusto por la atención y cuidado de los niños. Apoyarse del ejemplo de la autoevaluación semanal. Sigue pendiente solventar registros en CEDI, suma de hitos, observaciones y regresos. Realizar una encuesta a beneficiaria.	Recordar realizar autoevaluación semanal de la planeación. Servir los alimentos por tiempos. Anexar portada en bitácoras.

Fecha	Estatus de supervisión	Observaciones	Recomendaciones
08/03/2018	AMARILLO	Se revisa cédulas CEDI, completar datos. Se proporciona formato para la planeación.	Favorecer la leche durante el desayuno. Registrar en bitácora la estadía de los niños y las observaciones. Aplicar nuevo formato de planeación, registrar actividad lúdica-educativa con inicio, desarrollo y cierre. Anexar autoevaluación.
11/04/2018	AMARILLO	Se observa niños contentos y activos en un ambiente agradable. Excelente comida que se brinda a los niños. Se revisa cédulas CEDI, completar datos. Sigue pendiente los cepillos de dientes para los niños.	Realizar higiene bucal después de la comida. Recordar redactar actividades en planeación con inicio desarrollo y cierre. Anexar autoevaluación. Usar uñas cortas el personal.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Fecha	Estatus de supervisión	Observaciones	Recomendaciones
16/02/2018	ROJO	Se revisa menú semanal y se aclara en cubrir los 3 grupos de alimentos en desayuno y comida.	Contar con una asistente más. Ordenar y no permitir amontonamiento entre los niños durante la siesta.

Fecha	Estatus de supervisión	Observaciones	Recomendaciones
03/09/2018	ROJO	Buen trato hacia los niños. La responsable se retira a las 14:00 horas porque acude a SEDESOL a entregar listas de asistencia. Las cédulas CEDI están totalmente en blanco, sólo subieron la información al sistema de forma directa.	Colocar fecha al menú del día. Actualizar contador de asistencia de niños. Hacer registro en bitácoras. Cuidar aspectos de higiene durante el cambio de pañal. Realizar plan de actividades. Redactar la actividad lúdica-educativa con inicio desarrollo y cierre. Realizar autoevaluación semanal y tomar en cuenta el informe de retroalimentación de la CEDI para programar actividades de desarrollo. Contar con personal capacitado y certificado. Arreglar lavamanos de la planta alta.

Fecha	Estatus de supervisión	Observaciones	Recomendaciones
26/06/2018	ROJO	Se observa niños contentos y activos en un ambiente divertido y desarrollando de forma integral. Se revisa cédulas CEDI se retroalimenta en su registro, completar datos. Realicé una encuesta a beneficiaria. La responsable se encuentra ausente porque acude a curso a SEDESOL, se queda a cargo otra persona.	Ordenar área del filtro. Hacer filtro a todos los niños. Hacer registro en bitácora al momento de ingresar el menor a la estancia infantil. Así como resaltar el comportamiento del menor en la parte de las observaciones. Mencionar los juegos de baúl en planeación. Realizar autoevaluación semanal y tomar en cuenta informe de retroalimentación de la CEDI.

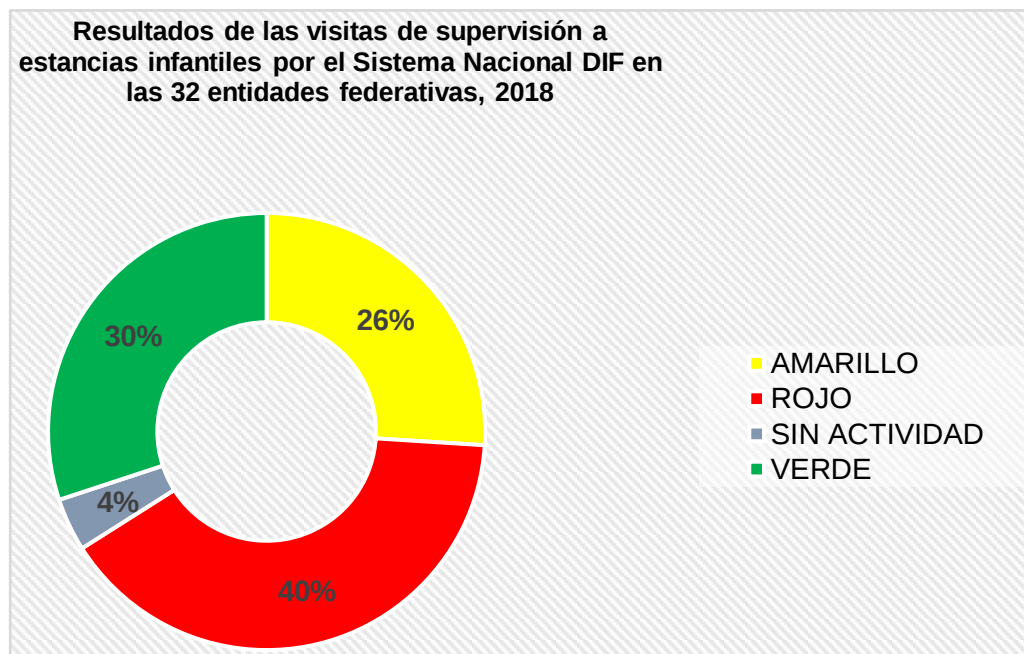
Fuente: Elaboración CNDH con información proporcionada por el DIF Nacional.

241. En su informe, el DIF Nacional refirió que durante 2018 practicó 42,600 visitas a estancias infantiles en toda la República mexicana, con los siguientes resultados:

241.1. El 56% de las visitas resultaron con estatus verde (sin ningún riesgo para salud física y emocional de niñas y niños) y amarillo (situaciones cuya dimensión requería ser atendida en corto plazo).

241.2. En 40% de las visitas se asignó el estatus rojo (situaciones que requerían ser atendidas de forma inmediata), y

241.3. En el 4% la estancia se encontraba sin actividad.



Fuente: Elaboración CNDH con datos del oficio número 208.000.00/966/2019 de 25 de marzo 2019.

242. Del análisis integral de la información proporcionada por el DIF Nacional se concluye que la mayoría de las estancias infantiles presentaron estatus verde y amarillo, es decir, que no implicaban un riesgo para las niñas y niños; no obstante, es de la mayor importancia dar seguimiento a los centros que obtuvieron estatus rojo, a efecto de garantizar la seguridad de las y los usuarios.



❖ **Violación al derecho de prioridad de niñas y niños.**

243. El artículo 17 de la LGDNNA reconoce el derecho de prioridad, disponiendo que el cumplimiento y ejercicio de los derechos de las personas menores de edad tiene preferencia y que debe otorgarse primacía a su participación para el diseño y ejecución de las políticas públicas enfocadas en su protección.

244. Las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado “[...] *deben buscar el beneficio directo de [niñas y niños] a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos [niños].*”¹⁰³

245. Otorgar prioridad a los derechos de niñas, niños y adolescentes, no significa que el Estado deba anular o negar la importancia del cumplimiento y ejercicio de los derechos del resto de la población, sino que, al ponderar el orden de atención a proporcionar, debe privilegiar el de las personas menores de edad.

246. En la Convención de la Niñez no se enuncia expresamente el derecho de prioridad, sin embargo, en la Observación General 15, el Comité de la Niñez advierte que *“La sostenibilidad de las políticas y las prácticas relativas a la salud del niño exige un plan nacional a largo plazo respaldado y consolidado como **prioridad***

¹⁰³ SCJN, Tesis constitucional, “*Menores de dieciocho años. el análisis de una regulación respecto de ellos debe hacerse atendiendo al interés superior y a la prioridad de la infancia*”, Semanario Judicial de la Federación, junio de 2008, registro 169457, tesis Aislada(Constitucional).



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

nacional [y] recomienda a los Estados que establezcan y utilicen un marco integral y cohesionado para la coordinación nacional en materia de salud infantil, basado en los principios de la Convención.”¹⁰⁴

247. El derecho de prioridad debe incorporarse en el proceso de planeación estratégica nacional, de manera que se “[...] *conceda especial prioridad a los niños en la elaboración de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y en los enfoques sectoriales del desarrollo.*”¹⁰⁵ Lo anterior, se articula claramente con el principio del interés superior de la niñez, pues el Comité de la Niñez afirma que éste significa “[...] *que los intereses del niño tienen máxima prioridad y no son una de tantas consideraciones.*”¹⁰⁶

248. Este derecho debe considerarse también en la asignación de presupuestos como lo reconoce el Comité de la Niñez “[...] *dar prioridad a los derechos del niño en los presupuestos, tanto a nivel nacional como subnacional, [...] no solo contribuye a hacer efectivos tales derechos, sino que tiene repercusiones positivas duraderas en el crecimiento económico futuro, en el desarrollo sostenible e inclusivo y en la cohesión social.*”¹⁰⁷

¹⁰⁴ Comité de los Derechos del Niño, “Observación General número 15, Sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24)”, párrafo 97.

¹⁰⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5, *op. cit.* párrafo 62.

¹⁰⁶ Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 14, *op. cit.*, párrafo 12.

¹⁰⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación general número 19, Sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4), párrafo 39.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

249. La CrIDH afirma que la condición de persona menor de 18 años “[...] exige que el tratamiento otorgado por el Estado deba ser prioritario, diferenciado y de forma excluyente acorde a dicha condición”.¹⁰⁸

- **Consideraciones sobre la violación al derecho de prioridad.**

250. En la decisión de eliminar el Programa de Estancias y la creación del Programa de Apoyo al Bienestar 2019, las autoridades omitieron considerar que el cumplimiento y garantía de los derechos de niñas y niños tienen preferencia, y que debe otorgarse primacía a su participación para el diseño y ejecución de las políticas públicas enfocadas en su protección.

251. Ninguna de las autoridades a las que se solicitó información consideró que la atención a la primera infancia es un tema de la máxima prioridad por los efectos positivos que la inversión en esa etapa de la vida puede generar para el desarrollo nacional, y que por tanto, cualquier reducción presupuestal o modificación al Programa de Estancias debió ser sometido a una valoración estricta para asegurar que ninguna de las decisiones de la autoridad violentara alguno de sus derechos o redujera el nivel de protección que hasta el momento se había logrado conseguir.

252. Aunque de manera formal las Reglas de operación del Programa de Apoyo al Bienestar 2019 establecen que tendrán prioridad para ser beneficiarias las personas que habiten municipios indígenas, de alto rezago social, pobreza extrema y zonas con alto grado de marginación y altos índices de violencia en el país, este Organismo

¹⁰⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Opinión Consultiva OC-21/14, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, párrafo 88.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Nacional estima necesario se generen las acciones pertinentes para considerar entre la población beneficiaria a las personas indígenas que habitan en zonas urbanas; personas en situación de pobreza en zonas urbanas o aquellas que padecen una discapacidad.

253. Además, el principio de progresividad de los derechos humanos obliga a las autoridades a incrementar paulatinamente el acceso a los servicios de cuidado para todas y todos los niños sin distinción y garantizar la igualdad de oportunidades. De igual forma la restricción a los derechos no contiene una fundamentación y motivación reforzada que explique de qué forma el nuevo Programa contribuirá a mejorar la garantía de los derechos de niños y niñas.

254. El Programa de Apoyo al Bienestar omite considerar que existen recomendaciones del Comité de la Niñez para una asignación presupuestaria que destine el máximo de los recursos posibles, aún en tiempos de crisis, para su garantía y cumplimiento. Los compromisos internacionales del Estado mexicano en ese ámbito son vinculantes y lo obligan a informar de su cumplimiento ante ese organismo internacional. Su incumplimiento constituye una violación a los derechos reconocidos en los tratados internacionales firmados y ratificados por nuestro país.

❖ Violación al derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral.

255. El artículo 4º párrafo noveno de la Constitución ordena que el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes es condición para su desarrollo integral; en el mismo sentido se ha pronunciado la SCJN al sostener que “[...] todas las



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

*autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre [...] tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, [...] elementos todos- esenciales para su desarrollo integral.”*¹⁰⁹

256. La LGDNNA, en sus artículos 43 y 44, retoma el concepto de desarrollo integral del Comité de la Niñez al reconocer el derecho niñas, niños y adolescentes a vivir en un medio ambiente sano y sustentable, y en condiciones que permitan su desarrollo, bienestar, crecimiento saludable y armonioso.

257. Tanto la Constitución como la LGDNNA establecen que madres, padres, custodios, tutores y otras personas adultas responsables de su cuidado, tienen la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida adecuadas para promover el desarrollo de las personas menores de edad; sin embargo, el Estado está obligado a generar las condiciones necesarias para que esas personas puedan cumplir con esa obligación.

258. El derecho de niñas y niños a un nivel de vida adecuado se vincula con las correlativas obligaciones de sus cuidadores; sin embargo, ello no exime ni desplaza al Estado de sus respectivas obligaciones en materia de protección a la niñez, ya que éste se encuentra obligado a implementar acciones positivas para brindar apoyo

¹⁰⁹ SCJN, Jurisprudencia constitucional, “*Interés superior de los menores de edad. necesidad de un escrutinio estricto cuando se afecten sus intereses*” registro 2012592, Semanario Judicial de la Federación, septiembre 2016.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

a los responsables primarios a fin de lograr el desarrollo integral de niñas y niños, lo que incluye proporcionar asistencia material y desarrollar programas.¹¹⁰

259. La Convención de la Niñez en su artículo 3.2 establece que los Estados Nacionales están obligados a “[...]asegurar al niño la protección y el cuidado necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”, y el artículo 27 de ese instrumento reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo integral.

260. El bienestar de niños y niñas debe interpretarse en un sentido amplio, pues comprende la satisfacción de sus necesidades materiales, físicas, educativas, emocionales, de afecto y seguridad. El bienestar y el desarrollo integral se encuentran estrechamente ligados, pues este último se refiere no sólo a la dimensión biológica del crecimiento del niño, sino como un “[...] concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social”.¹¹¹

261. La Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos han desarrollado el concepto de “vida digna” el cual coincide con el de desarrollo del niño como acepción holística de la Convención de la Niñez y del Comité de la Niñez. Así,

¹¹⁰ SCJN, *derecho de los menores de edad a un nivel de vida adecuado. obligación del estado de garantizar la protección alimentaria, contenida en el artículo 27 de la convención sobre los derechos del niño*, tesis 1a. CLVII/2018 (10a.), registro No. 2018616, tesis aislada (Constitucional).

¹¹¹ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General número 5*, op. cit. párrafo 12.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

en la sentencia del “Caso Villagrán Morales y Otros (Niños de la calle) vs. Guatemala”, la CrIDH reconoció que “[...] todo niño tiene derecho a alentar un proyecto de vida que debe ser cuidado y fomentado por los poderes públicos para que se desarrolle en su beneficio y en el de la sociedad a la que pertenece”.¹¹²

262. En 2015, el Comité de la Niñez recomendó a México intensificar sus esfuerzos para reducir la pobreza infantil y, en ese contexto, enfatizó que “[...] las medidas para fomentar el **desarrollo de la primera infancia y el apoyo a las familias deben ser parte de esa política**”.¹¹³

- **Consideraciones sobre la violación al derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral.**

263. El derecho de niñas y niños a un nivel de vida adecuado se vincula con las correlativas obligaciones de sus cuidadores; sin embargo, ello no exime ni desplaza al Estado de sus respectivas obligaciones en materia de protección a la niñez, ya que éste se encuentra obligado a implementar acciones positivas para brindar apoyo a los responsables primarios a fin de lograr el desarrollo integral de niñas y niños, lo que incluye proporcionar asistencia material y ejecutar programas que coadyuven a generar las condiciones para la construcción de sus proyectos de vida.

¹¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párrafo 191.

¹¹³ Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México*, 2015, párrafo 54.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

264. Las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar 2019 no consideran que los servicios de cuidado y atención integral infantil no son sólo una prestación que abona a la seguridad social de las madres y padres, sino además un derecho de las propias niñas y niños como titulares de derechos, a que sus familias cuenten con los recursos y condiciones necesarias para proveerles de cuidados y atención adecuadas. La eliminación del seguro contra accidentes personales para las niñas y niños bajo el cuidado de personas beneficiarias del programa considerado en el Programa de Estancias Infantiles, dejó desprotegidos a las y los titulares de los derechos ante eventuales hechos que lesionen o dañen su integridad física, lo cual es un incumplimiento del Estado de su obligación de proteger y garantizar los derechos de la niñez.

265. De conformidad con el Programa de Apoyo al Bienestar 2019, el subsidio se entregará directamente a la madre, padre solo o tutor, sin embargo, en el contenido de las Reglas de Operación de dicho programa no se explica por qué las transferencias económicas directas a las familias resultan ser mecanismo idóneo para garantizar que ese recurso se destine a hacer efectivos los derechos de niñas y niños de la primera infancia, y cabe el riesgo de que ante los altos índices de pobreza y vulnerabilidad social los apoyos económicos entregados sean destinados a satisfacer otras necesidades básicas de las familias.

❖ Violación al derecho a la educación de niñas y niños.

266. El derecho a la educación se encuentra previsto en la Constitución General, en los párrafos segundo y tercero de su artículo 3º, en el que se refiere que su objetivo es desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano. En consonancia,



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

la Ley General de Educación establece en los artículos 32 y 33, fracción XIV, que las autoridades educativas están obligadas a implementar medidas para lograr igualdad efectiva de oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo.

267. El numeral 9 de esa ley advierte que el Estado tiene la obligación de promover y atender directamente todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación inicial que, de acuerdo al artículo 40, “[...] *tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de las personas menores de cuatro años de edad, e incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijas, hijos*”.

268. Conforme al artículo 12 fracción VIII de la citada ley, corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal “*Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial que, en su caso, formulen los particulares*”; mientras que el diverso 59 dispone que “[...] *los particulares que presten servicios [de educación inicial deberán] contar con personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación; contar con instalaciones y demás personal que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad, pedagógicas y de accesibilidad que la autoridad educativa determine, [...] y facilitar la inspección y vigilancia de las autoridades competentes*”.

269. Por lo que hace a la LGDNNA, el artículo 57 reconoce que niñas y niños “[...] *tienen derecho a una educación de calidad que contribuya al conocimiento de sus propios derechos que garantice el respeto a su dignidad humana, el desarrollo armónico de sus potencialidades y personalidad, y fortalezca el respeto a los*



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

derechos humanos y a las libertades fundamentales [...]”.

270. En materia de educación inicial, esa norma mandata a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a garantizar calidad, la igualdad sustantiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo, para lo cual deberán adoptar, entre otras medidas, aquellas encaminadas a destinar recursos humanos, materiales y presupuestarios adecuados y suficientes para garantizar la educación de calidad de niñas, niños y adolescentes.

271. A nivel internacional, el Protocolo de los DESC reconoce el derecho de toda persona a la educación, la cual debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana, del sentido de su dignidad, y capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre. La educación es un derecho humano intrínseco, y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos; ésta debe tener la flexibilidad para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación.¹¹⁴

272. La Convención de la Niñez en su artículo 28, reconoce el derecho de niñas y niños a la educación, y el 29 establece sus objetivos, entre los cuales se encuentra *“Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades”*. El Comité de la Niñez señala que los Estados deberán *“[...] ofrecer programas que complementen la función de los padres y que*

¹¹⁴ CDESC, *Observación General N° 13, El derecho a la educación* (artículo 13), 21° periodo de sesiones, 1999, párrafos 1 y 6 inciso c).

se elaboren [...] para desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades.”¹¹⁵

273. Dicho Comité interpreta que “[...] el derecho a la educación durante la primera infancia comienza en el nacimiento y está estrechamente vinculado al derecho del niño pequeño al máximo desarrollo posible [...]”.¹¹⁶ El Comité reconoce que las divisiones tradicionales entre servicios de “cuidado” y “educación” no siempre han redundado en el interés superior del niño, de ahí que recomienda evolucionar hacia servicios educativos con enfoque coordinado, integral y multisectorial para la primera infancia.¹¹⁷

274. En las citadas “Observaciones finales a los informes 4º y 5º consolidados de México” ante el Comité de la Niñez, ese organismo internacional conminó a las autoridades del país a desarrollar y ampliar la educación de la primera infancia, desde el nacimiento, sobre la base de una política integral para su cuidado y desarrollo.¹¹⁸

- **Consideraciones sobre la violación al derecho a la educación.**

275. La eliminación del Programa de Estancias Infantiles constituye una medida regresiva por parte de las autoridades responsables respecto a las obligaciones referidas ya que, en lugar de impulsar la creación de más espacios de cuidado y

¹¹⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7 *op. cit.*, párrafo 29 b).

¹¹⁶ *Ibidem*, párrafo 30.

¹¹⁷ *Ídem*.

¹¹⁸ Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México*, *op. cit.*, párrafo 56 inciso e).



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

atención integral que permitan cubrir la demanda y proporcionar a las niñas y niños de educación inicial, no sólo a los hijos o hijas de madres y padres sin acceso a la seguridad social sino como un sistema de carácter universal, retiraron el apoyo económico a los centros de atención y cuidado integral infantil, e incluso han sugerido públicamente que la familia extensa sea la que se haga cargo del cuidado de las personas menores de edad, omitiendo que existe evidencia empírica sobre el impacto positivo de la estimulación temprana y la educación desde las etapas iniciales de la vida, y desconociendo sus obligaciones como garantes del derecho a la educación.

276. De acuerdo con el CONEVAL la población potencial a atender en esta etapa de vida son 3,055,751, por lo que en lugar de eliminar el Programa de Estancias Infantiles que representaba mayor cobertura a nivel nacional, sus recursos deberían ampliarse a fin de garantizar la atención y servicios educativos a un mayor número de niñas y niños. Más aún, si tomamos en cuenta que en los últimos años más de 1,000 estancias firmaron convenios con la SEP a fin de poder impartir el primer año de preescolar, dada la falta de cobertura de dicha dependencia para garantizar el cumplimiento de este derecho.

❖ **Violación al derecho a la salud de niñas y niños.**

277. El citado artículo 4º, párrafo noveno de la Constitución General de la República reconoce el derecho a la salud. La Primera Sala de la SCJN ha interpretado que ese derecho tiene una dimensión individual y una social; la primera, consiste en interés del Estado en procurar a cada persona un adecuado estado de salud y bienestar, mientras que la segunda en el deber de atender los problemas de salud que afectan



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

a la sociedad en general y de establecer los mecanismos para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud.¹¹⁹

278. Lo anterior comprende el deber del Estado de alcanzar ese fin con políticas públicas, controles de calidad de los servicios de salud, identificación de los principales problemas que afecten la salud pública del conglomerado social, entre otras.

279. La LGDNNA prevé el derecho a la protección de la salud en la fracción IX del artículo 13 y desarrolla su contenido el numeral 50, en cuya fracción VIII se establece como obligación de las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, coordinarse para “[...] combatir la desnutrición crónica y aguda, el sobrepeso y la obesidad [y] [...] otros trastornos de conducta alimentaria mediante la promoción de una alimentación equilibrada, el consumo de agua potable, el fomento del ejercicio físico, e impulsar programas de prevención e información sobre estos temas”.

280. La Organización Mundial de la Salud define la salud como el “(...) *un estado de perfecto bienestar físico, psíquico y social, y no sólo la ausencia de enfermedad*”,¹²⁰ mismo que se determina factores intrínsecos y sociales que influyen para su

¹¹⁹ SCJN, Tesis constitucional, “*Derecho a la protección de la salud. Dimensiones individual y social*”, *Semanario Judicial de la Federación*, noviembre, de 2016, registro 2013137.

¹²⁰ OMS, ¿Cómo define la OMS la salud? *Preámbulo de la Constitución de la OMS*, disponible en: <https://www.who.int/suggestions/faq/es/>. Fecha de consulta: 10 de abril 2019.

preservación o menoscabo. El derecho a la salud comprende una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones necesarias para que las personas puedan llevar una vida sana.¹²¹ En particular, *“La consideración primordial en todos los programas y políticas con miras a garantizar el derecho a la salud del niño y el adolescente será el interés superior (...)”*.¹²²

281. La Convención de la Niñez en su artículo 24, numerales 1 y 2 incisos b) y c) reconoce el derecho de niñas y niños al disfrute del más alto nivel posible de salud, enfatizando que deberán asegurar servicios de asistencia médica y sanitaria necesarias, combatir las enfermedades y la malnutrición a través del suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre.

282. El logro de ese derecho depende de la realización de muchos de los otros derechos enunciados en la Convención de la Niñez, y que se trata de un “[...] *derecho inclusivo que no solo abarca la prevención oportuna y apropiada, la promoción de la salud y los servicios paliativos, de curación y de rehabilitación, sino también el derecho a crecer y desarrollarse al máximo de sus posibilidades y vivir en condiciones que le permitan disfrutar del más alto nivel posible de salud, mediante la ejecución de programas centrados en los factores subyacentes que determinan la salud*”.¹²³

¹²¹ CDESC, *Observación General No. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)*, párrafo 4.

¹²² *Ibidem*, párrafo 24.

¹²³ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 15, op. cit.*, párrafo 2.

❖ **Derechos de niñas y niños con discapacidad.**

283. El artículo 13, fracción X de la LGDNNA reconoce el derecho a la inclusión de las niñas y niños con discapacidad.

284. El numeral 116 de esa norma general dispone que todas las autoridades deben adoptar medidas de protección especial de “[...] *quienes encuentren en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, psicológico, físico, discapacidad [...]*”, entre otros. Las autoridades deberán disponer lo necesario para que niñas, niños y adolescentes con discapacidad reciban la atención apropiada a su condición, que los rehabilite, mejore su calidad de vida, facilite su interacción e inclusión social y permita un ejercicio igualitario de sus derechos, e implementar mecanismos para la detección temprana de discapacidades y asegurar los mayores niveles de atención y rehabilitación.

285. La LGDNNA prohíbe en sus artículos 54 y 55 fracción III, la negativa o restricción del derecho a la inclusión de niñas y niños con discapacidad que implica el acceso a la educación y a su participación, al mismo tiempo que obliga a las autoridades a “[...] *promover acciones interdisciplinarias para el estudio, diagnóstico temprano, tratamiento y rehabilitación de las discapacidades de niñas y niños [...] que en cada caso se necesiten, asegurando que sean accesibles a las posibilidades económicas de sus familiares*”.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

286. *“La discriminación contra niños [y niñas] con discapacidad reduce sus perspectivas de supervivencia y su calidad de vida. Estos niños tienen derecho a la atención, la nutrición, el cuidado [...]”*¹²⁴ El Comité de la Niñez reconoce que “[...] la mayor parte de las causas de la discapacidad [...] se pueden prevenir [...]”, por ello, conmina a movilizar la voluntad política necesaria y lograr un compromiso de investigar y llevar a la práctica las medidas más eficaces para prevenir las discapacidades con la participación de toda la sociedad.

287. En las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles 2018 se establecía que el DIF Nacional impartiría capacitaciones complementarias de carácter obligatorio para las responsables de estancias en materia de cuidado y atención infantil, estimulación para el desarrollo integral, discapacidad, promoción de la salud, alimentación y desarrollo de actividades y juegos, situación que no se contempló en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar 2019. Lo anterior con independencia de los convenios para la aplicación del Modelo de Atención y Cuidado Inclusivo para Niñas y Niños impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, sin pasar por alto que las estancias infantiles eran el esquema de cuidado que más niñas y niños con discapacidad atendían a 5,403, a 2015.¹²⁵

¹²⁴ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 9, op. cit.*, párrafo 11 inciso b).

¹²⁵ PNUD, “Presenta PNUD Diagnóstico de la Discapacidad en el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, 3 de diciembre de 2015, disponible en <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/articles/2015/12/03/presenta-pnud-diagn-stico-de-la-discapacidad-en-el-programa-de-estancia-infantiles-para-apoyar-a-madres-trabajadoras.html>

❖ **Violación al derecho a la participación de niñas y niños.**

288. El artículo 2 de la LGDNNA señala que las autoridades deberán actuar de conformidad con los principios en ella establecidos, por lo que deberán, entre otras cuestiones, *“Promover la participación, tomar en cuenta la opinión y considerar los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez”*.

289. El artículo 72 de esa norma dispone que todas las autoridades están obligadas *“[...] a disponer e implementar los mecanismos que garanticen la participación permanente y activa de niñas, niños y adolescentes en las decisiones que se toman en los ámbitos familiar, escolar, social, comunitario o cualquier otro en el que se desarrollen”*.

290. Asimismo, en el artículo 116 fracción XVIII de la LGDNNA, se reitera que las autoridades federales y locales tendrán competencia concurrente para *“[...] disponer e implementar los mecanismos que garanticen la participación permanente y activa de niñas, niños y adolescentes en las decisiones”* que se lleven a cabo en los ámbitos ya mencionados.

291. En igual sentido, los artículos 125 fracciones III y XI, y 137 fracción VI y XIV de la citada ley, refieren que los Sistemas de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes deberán *“Garantizar la participación de niñas, niños y adolescentes en el ejercicio de sus derechos humanos”*, y *“Garantizar la participación*

*directa y efectiva de niñas, niños y adolescentes en los procesos de **elaboración de programas y políticas para la garantía y protección integral de sus derechos.***”

292. El artículo 12 de la Convención de la Niñez reconoce el derecho a la participación de niñas y niños, y el Estado debe garantizar su derecho a “[...] *expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez. Las opiniones de niñas y niños son especialmente relevantes en lo que se refiere a las modalidades de atención parental, de cuidado y de enseñanza*”.¹²⁶

- **Consideraciones sobre la violación al derecho de participación.**

293. Al no realizar consultas públicas sobre las inquietudes de los padres, madres y responsables de estancias, se incumple su obligación de democratizar el proceso de planeación gubernamental y legislativa democrática y nulifica el derecho a la participación de niñas y niños y sus familias, lo anterior, no obstante que la Cámara de Diputados del Congreso General exhortó a la Secretaría de Bienestar para que, previo a la publicación de las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles, se realizaran mesas de trabajo con todos y cada uno de los actores involucrados.

- ❖ **Violación al derecho al juego y esparcimiento.**

¹²⁶ Comité de los Derechos del Niño, “Observación general No. 8, El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes (artículo 19, párrafo 2 del artículo 28 y artículo 37, entre otros)”, párrafo 47.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

294. La LGDNNA reconoce en su artículo 60 el derecho de niñas y niños al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad. Sobre ese derecho, el Comité de la Niñez ha señalado que ellas y ellos necesitan actividades lúdicas, recreativas, físicas y culturales para su desarrollo y socialización.¹²⁷

295. Algunos factores que pueden incidir en el ejercicio de ese derecho son las condiciones de seguridad, por ejemplo, los altos niveles de delincuencia y violencia, los disturbios en la comunidad o los conflictos civiles, la violencia relacionada con el tráfico de drogas y organizaciones criminales, el riesgo de secuestro y trata de personas, o la violencia sexual. Incluso cuando existen parques, campos de juego, instalaciones deportivas y otras estructuras, éstos suelen ubicarse en lugares no seguros. Tales riesgos restringen las oportunidades de jugar y realizar actividades recreativas en condiciones de seguridad.¹²⁸

296. La eliminación del impulso a los servicios de cuidado infantil en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar 2019, generó un impacto en la adaptación de espacios lúdicos de las estancias infantiles, pues dicho apoyo era utilizado para la adquisición de materiales recreativos para las y los niños usuarios del programa.

¹²⁷ Comité de los Derechos del Niño, “*Observación General No. 9, el derecho del niño a ser escuchado*”, párrafo 115.

¹²⁸ Comité de los Derechos del Niño, “*Observación General No. 17, sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31)*”, párrafo 36.

d. Derechos de madres trabajadoras y padres solos.

❖ Violación al derecho a la igualdad y no discriminación.

297. El principio de igualdad y no discriminación se encuentra previsto en el artículo 1° de la Constitución, que prohíbe:

“[...] toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

298. Dicho principio engloba dos conceptos complementarios; el de igualdad y el de no discriminación, el primero está encaminado a garantizar que todas las personas sean iguales en el goce y en el ejercicio de sus derechos, mientras que el segundo supone la necesidad de que las personas no sufran distinciones arbitrarias e injustas.

299. El principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que “(...) *ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación* (...).¹²⁹ El principio de

¹²⁹ SCJN, Jurisprudencia constitucional, “*Igualdad. Límites a este principio*, Semario Judicial de la Federación, octubre 2004, registro 180345.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

igualdad y no discriminación también se configura como un derecho humano que es transversal respecto al resto de los derechos, ya que todo derecho debe ser ejercido en condiciones de igualdad.

300. Del derecho a la igualdad se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes, sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto.¹³⁰ Así encontramos los siguientes elementos de la discriminación indirecta:

300.1. Una norma, criterio o práctica aparentemente neutral;

300.2. Que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social, y

300.3. En comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar.¹³¹

301. La igualdad jurídica protege tanto a personas como a grupos, por ello, uno de sus objetivos es “[...] remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o

¹³⁰ SCJN, Jurisprudencia constitucional, “Discriminación indirecta o por resultados. “Elementos que la configuran” Semanario Judicial de la Federación, noviembre 2017, registro 2015597.

¹³¹ Ídem.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

*grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social [...]”.*¹³²

302. En el caso específico de la igualdad entre mujeres y hombres, ese principio “[...] *busca garantizar la igualdad de oportunidades para que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de su sexo, dada su calidad de persona, y comprende la igualdad con el [hombre] en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de responsabilidades”.*¹³³

303. El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas elaboró la siguiente definición de igualdad y no discriminación a partir de las definiciones de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial:

303.1. *El término discriminación, tal como se emplea en el Pacto, debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición*

¹³² SCJN, *Derecho humano a la igualdad jurídica. reconocimiento de su dimensión sustantiva o de hecho en el ordenamiento jurídico mexicano*, Tesis: 1a./J. 125/2017 (10a.), registro No. 2015679, Jurisprudencia(Constitucional).

¹³³ SCJN, *Derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer. su alcance conforme a lo previsto en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales*, Tesis: 1a./J. 30/2017 (10a.), registro No. 2014099, Jurisprudencia(Constitucional).

*económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos, y libertades fundamentales de todas las personas.*¹³⁴

304. El Comité DESC ha reconocido que con frecuencia, las mujeres se ven privadas del disfrute de sus derechos humanos en pie de igualdad con los hombres como consecuencia de discriminación abierta o encubierta; muchas de ellas sufren diversas formas de discriminación que al combinarse con los motivos de sexo agravan la situación de desventaja.¹³⁵

305. Los instrumentos internacionales de derechos humanos prevén la igualdad de derecho como de hecho. La primera (igualdad formal) presupone que se logra la igualdad si las normas jurídicas o de otra naturaleza tratan a hombres y mujeres de una manera neutra; la segunda (igualdad sustantiva) se ocupa de los efectos de las normas jurídicas y trata de conseguir que se alivie la situación desfavorable que sufren ciertos grupos.¹³⁶

306. La falta de igualdad formal genera discriminación directa, mientras que la carencia de igualdad sustantiva conlleva a una discriminación indirecta. Así, “[...] la

¹³⁴ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Observación General No. 18, No discriminación” párrafo 7.

¹³⁵ CDESC, “Observación General No. 16, La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3)”, párrafo 5.

¹³⁶ *Ibíd.*, párrafo 7.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

discriminación directa o de jure se presenta cuando la norma, política o programa explícitamente hace una distinción no justificada, es decir, restringe o excluye el goce o ejercicio de un derecho a una persona o grupo identificable sin que exista una razón objetiva que sea necesaria en un Estado democrático y sea proporcional en relación con el alcance del derecho y el beneficio pretendido”.¹³⁷

307. Asimismo, “[...] se produce discriminación indirecta cuando la ley, el principio o el programa no tienen apariencia discriminatoria, pero producen discriminación en su aplicación. Ello puede suceder, por ejemplo, cuando las mujeres están en situación desfavorable frente a los hombres en lo que concierne al disfrute de una oportunidad o beneficio particulares a causa de desigualdades preexistentes. La aplicación de una ley neutra en cuanto al género puede perpetuar la desigualdad existente o agravarla”.¹³⁸

308. En sus orígenes, el Programa de Estancias Infantiles representó una medida afirmativa para contribuir a la igualdad de género permitiendo que las mujeres se incorporaran al mercado laboral mientras sus hijas e hijos eran cuidados y atendidos por personal capacitado y en un entorno seguro, lo cual tenía como consecuencia la conciliación entre las responsabilidades familiares y el trabajo, lo que no sucede con el Programa de Apoyo al Bienestar.

¹³⁷ Cfr. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación*, Programa de Formación Profesional en Derechos Humanos, 2017.

¹³⁸ Ídem.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

❖ Violación al derecho de las familias a la protección de su organización y desarrollo.

309. El artículo 4 de la Constitución General reconoce el derecho de las familias a la protección de su organización y desarrollo. La SCJN ha interpretado que este derecho implica, entre otros aspectos, favorecer ampliamente el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar.¹³⁹

310. En la acción de inconstitucionalidad 2/2010 el Máximo Tribunal del país reconoce que existe una profunda crisis en la estructura familiar y su dinámica, de la cual deriva la “[...] *exigencia social que sea el Estado, a través de la emisión de cuerpos legales, el que promueva y fortalezca [su] desarrollo [...] basándose en el respeto de los derechos fundamentales y las relaciones equitativas entre sus [integrantes] y velando, especialmente, por aquellas familias que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, por extrema pobreza, riesgo social o cualquier otra circunstancia que las coloque en tal situación*”.¹⁴⁰

311. El derecho a la protección de las familias es de estructura compleja, pues implica el respeto de las libertades y derechos de sus integrantes, pero también la implementación de medidas adecuadas para crear las condiciones que permitan a todas las formas de organización familiar, cumplir sus funciones sociales.

¹³⁹ SCJN, Tesis constitucional y civil, “*Protección de la familia como derecho humano en el derecho internacional. su contenido y alcance*”, Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2012, registro 2002008, tesis Aislada(Constitucional).

¹⁴⁰ SCJN, *Acción de inconstitucionalidad 2/2010 de la Procuraduría General de la República de 22 de enero 2010*, párrafo, 18 registro 22553.

312. En la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 16.3 define a la familia *como elemento natural y fundamental de la sociedad con derecho a la protección de la sociedad y del Estado*; el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales refiere que la familia amerita *la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo* (Art. 10.1). A nivel regional, la Convención Americana en su artículo 17 reconoce también el derecho de las familias a ser protegidas por el Estado.

313. Esos tres instrumentos internacionales utilizan el término *familia*, sin que ello signifique que las obligaciones estatales se ciñan sólo a determinadas configuraciones familiares. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas advierte que *“Al dar efecto al reconocimiento de la familia [en el derecho nacional] es importante aceptar el concepto de las diversas formas de familia [...]”,*¹⁴¹ en tanto que el artículo 29 de la Convención Americana establece que ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de permitir a *“[...] los Estados Partes, grupos o personas, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades[...],”* en ella reconocidos; disposición que, en una interpretación sistemática de ese instrumento, implica que los Estados nacionales deben garantizar el bienestar de todas las familias sin distinción alguna, pues de lo contrario incurrirían en actos de discriminación y exclusión.

314. En la presente Recomendación, se ha acreditado que las actuaciones y omisiones de las autoridades responsables incumplieron, en su respectivo ámbito de

¹⁴¹ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general No. 28, La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3)*, párrafo 27.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

competencia, la obligación constitucional de garantizar el derecho de las familias a recibir protección por parte del Estado, debido a que se abrogó el Programa de Estancias Infantiles que tenía como uno de sus objetivos principales, permitir que madres y padres que carecían de seguridad social accedieran a servicios de cuidado para sus hijas e hijos mientras ellas y ellos trabajaban, estudiaban o se avocaban a la búsqueda de un empleo, lo que les permitía contar con ingresos para la subsistencia familiar, y a su vez, cumplir con sus responsabilidades para con niñas y niños.

315. Aunque, la Secretaría de Bienestar argumentó en su respuesta a este Organismo Nacional que el Programa de Apoyo al Bienestar está destinado al mismo objetivo que el Programa de Estancias Infantiles y que no existe ningún impacto negativo entre los beneficiarios debido a que “[...] *la entrega directa a los beneficiarios permitirá que ellos elijan el mejor Centro de Cuidado y Atención Integral Infantil* [...]”, lo cierto es que no era dable a las autoridades responsables desconocer que la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil en sus artículos 2, 4, 9 y 14 mandata lo siguiente:

“Artículo 2. La aplicación de esta Ley corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de sus dependencias y entidades, a los Poderes Ejecutivos de los Estados, de la Ciudad de México y las alcaldías de sus demarcaciones territoriales.

“Artículo 4. Las disposiciones relativas a la prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil que se emitan por parte de la Federación, los Estados, los Municipios, la Ciudad de México y las alcaldías



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

*de sus demarcaciones territoriales, en el ámbito de sus respectivas competencias, **deberán ajustarse a la presente Ley***”.

*“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*

*“Artículo 14. **La rectoría** de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil corresponde al **Estado**, que tendrá **una responsabilidad indeclinable** en la autorización, funcionamiento, monitoreo, supervisión y evaluación de dichos servicios”.*

Énfasis añadido.

316. De lo anterior se advierte que la obligación de prestar los servicios de cuidado y atención integral infantil, como lo mandata la Convención de la Niñez y la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, **es una responsabilidad del Estado**, quien a través de sus autoridades debe garantizar el cumplimiento del derecho de acceso de las niñas y niños a los centros de cuidado y atención integral infantil. Ello se traduce en tres obligaciones concretas: 1) que exista oferta de esos servicios, 2) generar las condiciones para que las familias puedan acceder a ellos y 3) implementar medidas como la supervisión y capacitación que garanticen la calidad de dichos servicios.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

317. Al respecto, la referida Ley General prevé en su artículo 15 que:

*“La prestación de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil cuando esté a cargo de las dependencias y entidades federales, estatales, de la Ciudad de México o de los Municipios, **podrán otorgarla por sí mismos o a través de las personas del sector social o privado que cuenten con los requisitos y la autorización correspondientes**”.*

318. En consecuencia, este Organismo Nacional considera que la entrega de apoyos directos a las familias y la eliminación del apoyo económico en su modalidad *Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil* no son medidas satisfactorias para garantizar el derecho a la protección de las familias con hijas e hijos que requieren servicios de cuidado integral infantil, ya que implica la omisión del Estado del cumplimiento de sus obligaciones como rector de los mismos, pues al cancelar la entrega de los recursos a las estancias, así como las capacitaciones y supervisiones de los centros, deja de fomentar la ampliación de la oferta de servicios, y de invertir en su mejoramiento para garantizar que la atención que reciban las niñas y niños en primera infancia cumpla con lo previsto en el artículo 9 de la Ley General mencionada, lo cual reduce las opciones de las familias de contar con espacios seguros y de calidad para dejar a sus hijas e hijos mientras ellas y ellos trabajan.

319. La prestación de los servicios de cuidado es una responsabilidad del Estado en la que coadyuvan los particulares quienes desempeñan una función subsidiaria que permite satisfacer la demanda de espacios de atención infantil que el primero no podría proveer por sí mismo; de ahí que las estancias infantiles no son intermediarios

entre las autoridades y las familias para la entrega de recursos, sino prestadores de servicios a los que éstas tienen derecho a acceder con el objetivo de coadyuvar con el cumplimiento de sus obligaciones parentales.

320. Asimismo, la abrogación del Programa de Estancias Infantiles puede propiciar que las madres y padres afectados en la atención y cuidado de sus hijas e hijos, busquen otras opciones que deriven en un gasto familiar imprevisto, o bien, ante la falta de redes de apoyo familiar, se vean en la necesidad de dejar el cuidado de ellas y ellos a personas que no cuenten con las habilidades y preparación suficientes para el desempeño de esas labores y a un potencial riesgo en la integridad y seguridad de las personas menores de edad.

❖ **Violación al derecho al trabajo de madres trabajadoras y padres solos.**

321. El artículo 5º de la Constitución General de la República reconoce el derecho a la libertad de trabajo, el cual implica que cada persona pueda decidir libremente dedicarse a la profesión, industria o comercio que sean de su preferencia, siempre y cuando sean lícitos.

322. La protección constitucional no se limita a garantizar esa libertad, sino que, por ejemplo, en el caso de las mujeres, los tribunales federales han reconocido que es necesario crear políticas públicas, legislativas y judiciales para que exista representación igualitaria de la mujer en el mercado laboral, y así disminuir la violencia económica.¹⁴² El empoderamiento laboral de las mujeres impacta

¹⁴² Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis constitucional y civil, “*Empoderamiento laboral de la mujer, Disminuye la violencia económica (legislación aplicable para la Ciudad de México)*”, Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2017, registro 2015798.

directamente en la disminución de diversos tipos de violencia en su contra, ya que las agresiones en las relaciones de pareja tienen mayor probabilidad de presentarse cuando las mujeres se encuentran en una relación de dependencia económica y no son generadoras de recursos financieros.¹⁴³

323. El Comité de DESC interpreta que el derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia de la persona y de su familia y contribuye a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad.¹⁴⁴

324. Entre las facetas de la protección de ese derecho, se encuentran las obligaciones estatales de garantizar el derecho a no ser privado del trabajo en forma injustificada,¹⁴⁵ la necesidad de contar con un sistema global de protección para luchar contra la discriminación de género y garantizar igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres,¹⁴⁶ y la obligación de velar por la realización progresiva del ejercicio del derecho al trabajo, que implica adoptar medidas dirigidas a lograr el pleno empleo.

325. El derecho al trabajo exige la formulación y aplicación por los Estados de una política en materia de empleo para estimular el crecimiento y el desarrollo

¹⁴³ *Ídem.*

¹⁴⁴ CDESC, *Observación General No. 18, El Derecho al trabajo*, párrafo 1.

¹⁴⁵ *Ibídem*, párrafo 4.

¹⁴⁶ *Ibídem*, párrafo 13.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

económicos y elevar el nivel de vida, de ahí que los Estados Nacionales deben adoptar medidas para aumentar los recursos asignados a la reducción de la tasa de desempleo, en particular entre las mujeres, y otros grupos en situación de vulnerabilidad.¹⁴⁷

326. La derogación o suspensión oficial de la legislación necesaria para el ejercicio permanente del derecho al trabajo, la denegación del acceso al trabajo a ciertas personas o grupos, tanto si esa discriminación se funda en la legislación o en la práctica, y la aprobación de legislación o de políticas que sean manifiestamente incompatibles con las obligaciones internacionales relativas al derecho al trabajo,¹⁴⁸ son algunos ejemplos de actos violatorios de ese derecho cometidos por parte del Estado.

327. El artículo 11 inciso “c” de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece que los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurarle, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, entre otros, el derecho a elegir libremente profesión y empleo, y a mantener la estabilidad en el mismo.

328. En el “*Caso Trabajadores Cesados del Congreso Vs. Perú*”, la CrIDH reconoció que se causaron daños inmateriales las presuntas víctimas del cese repentino de su trabajo, en virtud que esa pérdida constituyó una causal de angustia dado que su

¹⁴⁷ *Ibidem*, párrafo 26.

¹⁴⁸ *Ibidem*, párrafo 32.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

empleo era la fuente principal de ingresos en sus respectivas familias. Por ello, consideró que el Estado debe adoptar las medidas para que las víctimas recibieran una adecuada y oportuna reparación por el daño.¹⁴⁹

329. La cancelación del Programa de Estancias Infantiles y la emisión de la Reglas de Operación del Programa para el Bienestar de Niños y Niñas hijos de Madres Trabajadoras implican la transgresión del derecho al trabajo de madres trabajadoras y padres solos usuarios de estancias infantiles por las consideraciones siguientes:

329.1. Las autoridades tienen la obligación de fortalecer a las familias para que cuenten con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones como garantes de los derechos de niñas y niños; de ahí que la Convención de la Niñez prevea en su artículo 18 el deber de los Estados de establecer servicios de guarda y cuidado de niñas y niños a efecto que ellas y ellos puedan estar seguros y recibir educación inicial, mientras sus madres y padres trabajan.

329.2. De conformidad con la información reportada por el CONEVAL, al cierre de la gestión 2018, el Programa de Estancias Infantiles contaba con un total de 10,535 padres y 300, 433 madres trabajadoras beneficiadas.

329.3. La cancelación del Programa de Estancias Infantiles y la emisión de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar, genera el riesgo de que madres y padres afectados, se vean obligados a renunciar a sus empleos debido a la falta de acceso a los servicios de cuidado y atención infantil; riesgo que se incrementa de manera importante para quienes carecen de redes

¹⁴⁹ CrIDH, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2006, párrafo 137.

familiares de apoyo y que, por tanto, no cuentan con opciones que les permitan seguir desempeñando su trabajo.

329.4. Debe tomarse en cuenta que el Programa de Estancias Infantiles representaba una política pública para garantizar la participación de las mujeres en el mercado laboral, que fue perfeccionándose con el pasar de los años a partir de distintos mecanismos de consulta con las y los beneficiarios. Así para el desarrollo e implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se realizó una consulta ciudadana en la que los participantes opinaron que los créditos para mujeres emprendedoras, así como las guarderías y estancias infantiles son el tipo de políticas que más ayudan a dicho sector.¹⁵⁰

329.5. En comparación con el grado de evolución del Programa de Estancias Infantiles, el Programa de Apoyo para el Bienestar es un nuevo esquema cuyo diseño e implementación no fue consultado con los sectores afectados previamente a su creación, ni siguió el procedimiento establecido en la normatividad para su emisión. Lo anterior, implica un riesgo pues se podrían profundizar las brechas de desigualdad de género entre mujeres y hombres, pues las mujeres trabajadoras podrían verse obligadas a renunciar a su empleo para asumir el cuidado de sus hijas e hijos, en detrimento de sus derechos a la igualdad sustantiva, acceso al empleo e independencia económica.

329.6. Para esta Comisión Nacional los testimonios de las mujeres trabajadoras afectadas por la cancelación del Programa de Estancias Infantiles referidas en

¹⁵⁰ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos: Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, disponible en https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf

esta Recomendación, son indicios de que el riesgo de perder su empleo por carecer de espacios de cuidado para sus hijos e hijas es real, y tiene origen en la omisión de las autoridades responsables de velar por el cumplimiento del artículo 18 de la Convención de la Niñez respecto a la provisión de ese tipo de servicios, y de la inobservancia de sus obligaciones constitucionales, convencionales y legales de cumplir y garantizar el derecho al trabajo y empoderamiento económico, así como al derecho al trabajo de los padres solos, lo cual constituye una violación a los mismos.

329.7. De acuerdo al CONEVAL, en 2011 el 34 % de madres beneficiarias del entonces Programa de Estancias Infantiles manifestó que si este desapareciera tendrían que dejar de trabajar.¹⁵¹

e. Violación a los derechos de las personas responsables y trabajadoras de Estancias Infantiles afectadas.

330. La cancelación del Programa de Estancias Infantiles y la emisión de la Reglas de Operación del Programa para el Bienestar de Niños y Niñas hijos de Madres Trabajadoras transgreden los derechos al trabajo, la igualdad y empoderamiento económico de las personas responsables y trabajadoras de esos centros de cuidado por los siguientes argumentos:

¹⁵¹ CONEVAL, “Resultados de la Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2010-2011, Evaluación externa coordinada por el CONEVAL, realizada con la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, disponible en <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/articles/2015/12/03/presenta-pnud-diagn-stico-de-la-discapacidad-en-el-programa-de-estancia-infantiles-para-apoyar-a-madres-trabajadoras.html>



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

331. El cierre de estancias infantiles ha tenido como consecuencia la afectación de derechos de las personas responsables y trabajadoras de esos establecimientos, sin desconocer que esos apoyos económicos se destinan a la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y marginación social.

332. La disminución de recursos presupuestarios y la transferencia directa de los apoyos a la madre, padre solo o tutor, podría acentuar las diferencias entre las acciones destinadas a los beneficiarios de los sistemas de seguridad social ya establecidos y las personas que no cuentan con acceso a ellos, generando discriminación y acentuando las brechas de desigualdad social.

333. Una gran mayoría de las responsables y personal de las estancias infantiles son mujeres,¹⁵² ello derivado de que en sus inicios, el Programa de Estancias Infantiles también tuvo por objetivo que ese grupo de la población accediera al trabajo remunerado, y por tanto, a la independencia económica que contribuyera a la igualdad de género; por ello, la cancelación de la entrega de recursos económicos a las estancias tiene un impacto tangible en el derecho al empoderamiento económico e igualdad de las mujeres encargadas o que laboran en las estancias, quienes han reportado suspensión o incluso cierre de actividades derivadas de la emisión de las Reglas de Operación 2019.

334. La eliminación del apoyo económico para el impulso a las Estancias Infantiles, constituye una medida regresiva cuyos efectos previsibles serán obstaculizar la creación de nuevos espacios de atención y cuidado integral infantil que respondan a la demanda de servicios en la sociedad, y que progresivamente, permitan a todas y

¹⁵² SEDESOL, Directorio de Estancias Infantiles, Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, a octubre 2017, disponible en <http://www.cuturl.co.uk/2b4Om>.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

todos los niños en primera infancia acceder al ejercicio de sus derechos humanos. En ese sentido, la autoridad responsable tenía el deber de evaluar la eliminación del subsidio con base en los derechos de la niñez reconocidos en la Constitución, la Convención de la Niñez, y, desde luego, el principio de interés superior.

335. Es así que al emitir el Programa de Apoyo al Bienestar en el que se eliminó el Apoyo al Impulso a los Servicios de Cuidado, la Secretaría de Bienestar creó una nueva situación jurídica para las responsables de las estancias infantiles, en la cual se les privó, a través de un procedimiento no apegado a la normatividad en materia de presupuesto y desarrollo social, de un ingreso que era lícito y estaba condicionado al cumplimiento de determinados requisitos para garantizar su utilización en beneficio de la seguridad y calidad de los servicios que prestaban a niñas y niños, lo cual genera un riesgo real, demostrable e identificable de que varios centros de cuidado se vean obligados a suspender temporal o definitivamente sus actividades, o a llevar a cabo recortes de personal, lo que a su vez podría derivar en la disminución de la oferta de servicios en el país, y en el retorno de las mujeres beneficiarias y las que trabajan en ellas a una condición de vulnerabilidad por carecer de empleo.

336. En el caso concreto, si la Secretaría de Bienestar tenía por objetivo modificar el Programa de Estancias Infantiles para eliminar y evitar en lo futuro las presuntas irregularidades que públicamente ha afirmado que existían en la ejecución del mismo (niñas y niños “*fantasma*” y una red de corrupción), tendría que haber realizado, conforme a la normatividad vigente en materia de presupuesto y desarrollo social, y en apego a sus obligaciones constitucionales y convencionales de respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos, un diagnóstico



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

exhaustivo fundado en evidencia empírica, que le permitiera documentar e identificar las áreas de oportunidad, y a partir de ello, plantear una serie de propuestas de fortalecimiento al Programa de Estancias Infantiles que, entre otros aspectos, podría haber incluido los mecanismos para un mejor control, auditoria y rendición de cuentas del gasto público.

337. Lo anterior debió llevarse a cabo con el objetivo de que la autoridad contara con todos los elementos necesarios que le permitieran realizar una ponderación entre las posibles alternativas de solución con base en el interés superior de la niñez y considerando la protección al trabajo, ingreso y derecho a la igualdad y empoderamiento económico de las responsables y trabajadoras de las estancias infantiles, para estar en posibilidad de adoptar la decisión final privilegiando aquellas medidas que garantizaran de mejor manera la protección integral de los derechos de las niñas y niños beneficiarios, y asegurar la continuidad y ampliación de la oferta de servicios de cuidado y atención integral infantil, o en su defecto, las de menor impacto, para asegurar que todas y todos los beneficiarios siguieran gozando de los servicios de las estancias infantiles a las que estaban inscritos.

338. Ante los señalamientos de actos de corrupción, irregularidades o problemas administrativos referidos por la Secretaría de Bienestar, esta Comisión Nacional considera que es incuestionable la obligación de las autoridades de investigar y sancionar a las personas que incurran en ese tipo de conductas; sin embargo, la autoridad no puede desconocer el principio de presunción de inocencia, ni las garantías constitucionales del debido proceso que, en su caso, asisten a las responsables y trabajadoras de estancias a quienes se les impute haber incurrido prácticas ilícitas, lo cual en el caso en estudio no ocurrió, pues la Secretaría de Bienestar señaló, públicamente y de forma genérica, a las mujeres responsables de



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

las estancias infantiles de la antes SEDESOL, como intermediarias en la entrega de recursos que formaban parte de una red de corrupción, como responsables de tener “*niñas y niños fantasmas en los registros*” y de incumplimiento de sus obligaciones respecto a la salvaguarda de la integridad de las niñas y niños; sin que haya aportado pruebas de procesos administrativos, civiles o penales al respecto, ni nombres de algún caso concreto.

339. Asimismo, esa Secretaría omitió considerar que de conformidad a las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles 2018 y anteriores, la entonces SEDESOL era la autoridad competente para conformar y actualizar periódicamente el padrón de beneficiarios, y quien contaba con las facultades para hacer del conocimiento de las autoridades cualquier irregularidad e incumplimiento de los requisitos establecidos para la operación de las estancias infantiles. En ese sentido, las responsables de las estancias infantiles no tenían acceso a la base de datos o padrón de niñas y niños atendidos, ni facultades para dar de alta o baja a personas beneficiarias del Programa. Por tanto, suponiendo sin conceder que hay imprecisión o incluso, registros apócrifos de niñas y niños, la SEDESOL, hoy Secretaría de Bienestar, es la responsable de tomar las medidas correctivas o preventivas que impidan el uso indebido de los recursos públicos, y de iniciar las acciones pertinentes para la investigación y sanción de las conductas ilícitas.

340. Esta Comisión Nacional enfatiza que cualquier medida que se adopte en materia de políticas y programas dirigidos a la prestación de servicios de cuidado y atención integral infantil, deberán considerar de manera primordial el interés superior de la niñez, los derechos de madres trabajadoras y padres solos y los correspondientes a las responsables y trabajadores de las estancias infantiles.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

341. De acuerdo con la ASF, el Programa de Estancias Infantiles se evaluó durante 2017 y 2018, con los resultados siguientes:

341.1. Se detectaron irregularidades en 319 estancias infantiles de un total de 9,565, lo que representó el 3.3% de los establecimientos en el país.

341.2. Se formularon observaciones sólo al 1.8% del presupuesto destinado al Programa de Estancias Infantiles.

342. Con lo anterior no se acredita una deficiencia generalizada del Programa de Estancias Infantiles sino la identificación de aspectos susceptibles de mejora a través de la intervención de las autoridades responsables de la ejecución, seguimiento y supervisión del mismo, pues como se mencionó en la presente Recomendación, las instancias que evaluaron el Programa como el CONEVAL, el Instituto Nacional de Salud Pública, la ASF, la UNICEF y la ONU, han afirmado que el extinto Programa de Estancias Infantiles ha generado impactos positivos en el desarrollo de las niñas y niños, y en el acceso al trabajo de las mujeres madres, padres solos, y responsables y trabajadoras de los centros de cuidado, evidencias que no fueron tomadas en cuenta por la Secretaría de Bienestar al abrogarlo y emitir las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar, cuya configuración normativa eliminó el apoyo al Impulso a los Servicios de Cuidado y optó por la transferencia directa de recursos económicos a las familias, sin prever mecanismos para asegurar que efectivamente se destinen a la educación inicial y cuidado de sus hijas e hijos.

343. Este Organismo Autónomo estima que, las observaciones y recomendaciones de la ASF y de otras instancias evaluadoras, representan áreas de oportunidad para evaluar y replantear una reingeniería de procesos para su operación, diseñando



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

propuestas de solución que aseguren la continuidad de la responsabilidad del Estado en el cumplimiento y garantía de los derechos de la niñez, y de protección al desarrollo y organización de las familias, las cuales, invariablemente, deberán considerar la opinión y participación activa de todas las partes involucradas para asegurar que su implementación sea eficiente y eficaz, y contener medidas que garanticen un equilibrio entre la satisfacción de las necesidades de niñas y niños, de madres y padres, así como de responsables y trabajadoras de estancias infantiles.

f. Inobservancia de las medidas cautelares emitidas por este Organismo Nacional, atribuible a la Secretaría de Bienestar.

344. Mediante oficio 11481 de 5 de marzo 2019, esta Comisión Nacional solicitó a la Subsecretaría de Derechos Humanos, Migración y Población de la Secretaría de Gobernación la implementación de las siguientes medidas cautelares:

344.1. Medidas de seguridad urgentes para las responsables de estancias infantiles que habían sufrido agresiones o amenazas derivadas de la información publicada y relacionada con acusaciones de corrupción, y por haber realizado la defensa de los derechos humanos de niñas, niños y mujeres.

344.2. El pago de los apoyos de enero y febrero, en los términos en que operaba el Programa de Estancias Infantiles en 2018.

344.3. Una disculpa pública de las autoridades federales “por haber



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

difamado y acusado de corruptas y de operar irregularmente a las responsables de las estancias infantiles”, toda vez que se dañó su imagen y reputación.

344.4. Frenar el hostigamiento *a las responsables de estancias infantiles por parte de autoridades federales y en algunos casos, estatales y municipales”.*

345. La referida Subsecretaría de Derechos Humanos, a través de oficio UDDH/911/DGAEL/164/2019 de 6 de marzo de 2019, comunicó a este Organismo Nacional que mediante diverso oficio solicitó a la Secretaría de Bienestar en vía de coordinación y colaboración interinstitucional atender en tiempo y forma las medidas cautelares solicitadas, sin que a la fecha se haya informado sobre su materialización.

346. No se omite señalar que la falta de cumplimiento de las medidas cautelares por cualquier autoridad, genera que se puedan consumir de modo irreparable, violaciones a derechos humanos. En el presente caso, se propició que niñas y niños, madres trabajadoras y padres solos, así como personas responsables y trabajadoras de las estancias infantiles quedaran en una situación de vulnerabilidad e indefensión jurídica, inclusive, estas últimas solicitaron una disculpa pública de las autoridades federales *“por haber difamado y acusado de corruptas y de operar irregularmente a las responsables de las estancias infantiles”.*

347. Es relevante mencionar que el artículo 1, párrafo tercero de la Constitución, dispone que *“todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de*



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

*conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá **prevenir**, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley”.*

348. En el mismo sentido, la CrIDH en el artículo 29 de su Reglamento, sostiene que la implementación de las medidas cautelares en situaciones de gravedad y urgencia podrán ser dictadas por los Estados, para evitar un riesgo de daño irreparable a las personas debido a su vínculo con una organización, grupo o comunidad de personas determinadas o determinables, como en el caso aconteció, ya que las representantes de las estancias han sido víctimas de agresiones, amenazas y hostigamiento con acusaciones de corrupción por parte de la autoridad, sin que exista una investigación que demuestre tales hechos.

349. En consecuencia, se reitera que la omisión en la implementación de cualquier medida cautelar solicitada a la autoridad, deja en estado de indefensión y vulnerabilidad a las víctimas.

V. RESPONSABILIDAD

350. De acuerdo con las observaciones formuladas por esta Comisión Nacional en el presente instrumento recomendatorio, los hechos violatorios son la abrogación de las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles y la publicación del Programa de Apoyo al Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, las cuales, constituyen una medida de regresividad normativa que viola los derechos humanos de las personas usuarias y beneficiarias de esos centros de cuidado y



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

atención integral infantil, y un hecho pluriofensivo derivado de la disminución del estándar de protección de los derechos protegidos por el Programa de Estancias.

351. Por lo anterior, en atención a la participación de las autoridades en el proceso administrativo para la elaboración y publicación de las reglas de operación, este Organismo Nacional considera responsabilidad institucional en la violación a los derechos expuestos en el presente documento a:

351.1. La **Secretaría de Bienestar**, por los siguientes hechos:

351.1.1. La elaboración y presentación a la SHCP del anteproyecto de presupuesto para el Programa de Estancias Infantiles con una disminución de 50.6% del monto asignado al mismo en 2018, en contravención al principio de progresividad de los derechos humanos contenido en el artículo 1º Constitucional, toda vez que en su diseño no observó las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Desarrollo Social, y el Manual de Programación y Presupuesto para el ejercicio 2019 de la SHCP, sobre la prohibición de disminución del monto de los recursos del Anexo Transversal 13 “Igualdad entre Mujeres y Hombres” en relación con el año inmediato anterior; la prohibición de disminuir el presupuesto de los programas de desarrollo social respecto al ejercicio fiscal anterior, e incumplir con el requisito de presentación de un diagnóstico que justificara, en su



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

caso, la necesidad de aplicar un nuevo programa en sustitución del Programa de Estancias Infantiles y la reducción presupuestal del mismo.

351.1.2. El envío a la CONAMER de un primer anteproyecto de Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles publicado en el portal *Web* de esa Comisión el 1º de febrero de 2019, y la remisión posterior de un segundo anteproyecto de Reglas de Operación denominado Programa de Apoyo al Bienestar, publicado el 22 del mismo mes y año en ese portal electrónico, sin que ese supuesto se encuentre previsto en la Ley General de Mejora Regulatoria ni en la normatividad aplicable en la materia.

351.1.3. La solicitud de autorización presupuestaria a la SHCP para el Programa de Estancias Infantiles y la posterior solicitud a esa dependencia respecto del Programa de Apoyo al Bienestar, sin que ese supuesto esté previsto en la normatividad aplicable.

351.1.4. La solicitud de publicación de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar en el Diario Oficial de la Federación, sin atender las observaciones contenidas en la autorización presupuestaria de la SHCP y el dictamen regulatorio emitido por la CONAMER, ni tomar en cuenta los comentarios derivados de la consulta pública al anteproyecto de Reglas de Operación del citado programa que se encuentran en la página *Web* de esa Comisión.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

351.1.5. Elaborar y enviar a la CONAMER, con posterioridad a la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar, los Lineamientos del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, expediente 00/0047/24/04/19, porque de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley de Presupuesto las reglas de operación deberán contener, entre otros, los mecanismos de selección de los beneficiarios a través de reglas claras y consistentes con los objetivos del programa, los plazos que tiene el potencial beneficiario para realizar su trámite y las unidades administrativas ante quienes se realizan, situación que no fue contemplada en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar y cuya deficiencia se pretende subsanar con la emisión posterior de los referidos lineamientos.

351.1.6. En su caso, la falta de transparencia en las reglas y criterios observados para la realización del censo de personas beneficiarias del Programa de Apoyo al Bienestar. Incluso, en las observaciones contenidas en el dictamen regulatorio de la CONAMER, se destacó que la Secretaría de Bienestar fue “...omisa en señalar cuál será el mecanismo para la selección o asignación de las personas que podrán tener acceso al apoyo, con reglas claras y transparentes”.

351.1.7. En ese sentido, un aspecto relevante consistió en los testimonios de madres trabajadoras y padres solos y responsables y trabajadoras de estancias infantiles, recabados por esta Comisión Nacional, de los que se advirtieron irregularidades e inconsistencias en



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

el desarrollo del censo de personas beneficiarias del Programa de Apoyo al Bienestar, a las que se hace referencia en el apartado b. Consideraciones sobre la violación a los derechos económicos, sociales y culturales de niñas y niños; madres trabajadoras y padres solos, y responsables y trabajadoras de estancias infantiles, del presente documento recomendatorio.

351.1.8. Por no explicitar los fundamentos y motivación, en el marco de protección a los derechos humanos de niñas, niños, madres y padres, que se hayan tenido en cuenta para cambiar la modalidad de entrega del subsidio a transferencia económica directa a las madres y padres, sin establecer mecanismos de control y auditoría que permitan verificar que los recursos entregados se destinen al cuidado de niñas y niños en primera infancia.

351.1.9. Por la falta de claridad en el manejo de datos de los padrones de la niñez beneficiada, argumentando públicamente que existían niñas y niños “fantasma”, sin un diagnóstico exhaustivo.

351.2. La **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** por lo siguiente:

351.2.1. Aunque corresponde a la SHCP la autorización presupuestaria para los programas de desarrollo social, en el presente caso no tomó en cuenta que en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2019 aprobado por la Cámara de Diputados, no se estableció partida presupuestal para el Programa de Apoyo al Bienestar, y a pesar de



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

observar la inexistencia de un diagnóstico que justificara la necesidad de aplicar un nuevo programa para sustituir al Programa de Estancias Infantiles, se otorgó la autorización solicitada por la Secretaría de Bienestar.

351.2.2. La autorización de la reducción presupuestaria o de recursos canalizados para los servicios de cuidado, atención y desarrollo integral infantil, propuesta por la Secretaría de Bienestar en su anteproyecto de Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar, lo cual contraviene el principio de progresividad y el artículo 41 último párrafo del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2019 que dispone que las previsiones para el Anexo Transversal 13 deberán contar, al menos, con la misma proporción del gasto programable con las que fueron aprobadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior, en relación con el artículo 20 de la Ley General de Desarrollo Social, sin desconocer las facultades de la autoridad hacendaria contenidas en los artículos 31, fracciones XIV y XXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

351.2.3. La autorización presupuestaria para el Programa de Apoyo al Bienestar sin perspectiva de derechos de niñez en primera infancia y un diagnóstico al respecto que le permitiera evidenciar que una reducción de recursos y la eliminación del Programa de Estancias Infantiles afectaban los derechos humanos de niñas y niños.

351.2.4. La emisión inicial de la autorización presupuestaria al Programa de Estancias Infantiles 2019 mediante oficio 312.A.-00122 de 30 de enero de 2019, y la posterior emisión de una segunda autorización presupuestaria al Programa de Apoyo al Bienestar a través de oficio 312.A-00260 de 20 de febrero de 2019, supuesto que no se desprende de la Ley de Presupuesto, y sin hacer mención que previamente se había otorgado una autorización al programa citado en primer término. Es decir, como ha quedado precisado, no se consideró como un impacto presupuestario el hecho de que el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2019 no establece ninguna partida presupuestal para el Programa de Apoyo al Bienestar, y que a pesar de observar la inexistencia de un diagnóstico que justificara la necesidad de aplicar un nuevo programa para sustituir al Programa de Estancias Infantiles, otorgó la autorización solicitada por la Secretaría de Bienestar, lo que contraviene el artículo 77 de la Ley de Presupuesto.

351.3. La **Comisión Nacional de Mejora Regulatoria** por lo siguiente:

351.3.1. De acuerdo con las evidencias del expediente de queja, no hay constancia alguna que permita identificar la publicación del dictamen regulatorio sobre el anteproyecto de Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles 2019 en su página *Web*, a solicitud de la Secretaría de Bienestar, conforme al artículo 77 de la Ley de Presupuesto, a pesar que contaban con autorización presupuestaria de



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

la SHCP, independientemente de la posterior emisión del Programa de Apoyo al Bienestar.

351.3.2. La publicación del **anteproyecto de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar** en su portal *Web* el 22 de febrero 2019, **sin considerar que previamente se había publicado en dicho portal el anteproyecto de Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles**, lo que generó confusión en los usuarios y beneficiarios de este último programa al no haberse indicado las razones de la publicación de un nuevo anteproyecto.

351.3.3. El señalamiento, mediante oficio CONAMER/19/1863 de 26 de abril de 2019 de la procedencia de la publicación de los Lineamientos para la concurrencia de acciones y recursos para la operación del Programa de Apoyo al Bienestar, sin tomar en cuenta que la emisión de los mismos no se encuentra prevista en el artículo 77 de la Ley de Presupuesto, normatividad que originalmente, de acuerdo a la respuesta brindada por CONAMER a esta Comisión Nacional, es la única que regula el procedimiento para la emisión de Reglas de Operación.

351.3.4. No pasó desapercibido para este Organismo Nacional el hecho de que el formulario denominado *“Exención de MIR”* (manifestación de impacto regulatorio) que se anexa a los citados lineamientos, en la pregunta 5.3 dice: *“Reduce o restringe prestaciones o derechos para los particulares”*, la Secretaría de Bienestar manifestó en sentido negativo, cuando en realidad sí existen afectaciones toda



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

vez que diversos artículos refieren la libertad de la persona beneficiaria del Programa de Apoyo al Bienestar de decidir a quién o a cargo de qué institución dejan la atención y cuidado de sus hijas e hijos, tal como se destaca a continuación:

*Artículo 10.- La persona Beneficiaria, tendrá el derecho y libertad de elegir de entre los proveedores de servicios de cuidado infantil, la estancia, guardería, **o cualquier otro medio de atención y cuidado para las niñas y niños a su cargo.***

Artículo 30.- Les corresponde [a la instancia normativa]:

I. Respetar la libre elección de la persona Beneficiaria para la aplicación del apoyo;

Artículo 31.- Para la implementación del Programa corresponde a las Delegaciones de la Secretaría:

I. Respetar la libre elección de la persona Beneficiaria para la aplicación del apoyo.

Énfasis añadido

352. Lo anterior pone en evidencia que el apoyo económico no necesariamente se destinará a una instancia de atención, cuidado y desarrollo integral infantil, sino que puede destinarse a cualquier otro medio, lo que resulta contrario al artículo 11 de la



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, y vulnera los derechos de niñas y niños y su interés superior.

353. De igual forma, tomando en consideración que las autoridades que a continuación se indican participaban en el Programa de Estancias Infantiles, y para evitar que se sigan generando violaciones a derechos humanos, deberán realizar las siguientes acciones:

353.1. La Secretaría de Bienestar:

353.1.1. Conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública deberán llevar a cabo las acciones que resulten pertinentes para que las niñas y niños que cumplan con los requisitos para la acreditación de primer año de preescolar, en términos de los convenios suscritos entre la SEP y las estancias infantiles afiliadas al entonces Programa de Estancias Infantiles y al hoy Programa de Apoyo al Bienestar, cuenten con dicha validación, sin dilaciones, obstáculos y de forma gratuita; asimismo, se deberán llevar a cabo las gestiones para garantizar la continuidad de ese programa a nivel nacional en beneficio de las niñas y niños, como parte del mecanismo de restitución de sus derechos.

353.2. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia:

353.2.1. Realizar las acciones que resulten necesarias a fin de fortalecer la supervisión y vigilancia de las estancias infantiles para



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

garantizar la seguridad e integridad de las y los usuarios de las mismas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil. Para tal efecto, se deberán revisar y, en su caso, modificar los criterios establecidos en el Protocolo de Supervisión, Asesoría y Acompañamiento a fin de dar claridad y certeza a los usuarios de dichos centros.

353.2.2. Conjuntamente con la Secretaría de Bienestar y la colaboración de la SEP fortalecer el Modelo de Atención Integral de las Estancias Infantiles y el Modelo de Atención y Cuidado Inclusivo para Niñas y Niños impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo referido en el presente documento recomendatorio, así como los procesos de evaluación, capacitación y profesionalización del personal de los centros de atención, cuidado y desarrollo integral infantil, a fin de hacer efectiva la protección de los derechos de la niñez de conformidad con lo establecido en la LGDNNA y las legislaciones locales en la materia.

353.2.3. Conjuntamente con la Secretaría de Bienestar y demás instancias de gobierno que tengan alguna injerencia, realizar las acciones que permitan fortalecer y dar continuidad al Sistema de Vigilancia Nutricional y Neurodesarrollo en los centros de atención, cuidado y desarrollo integral infantil.

VI. REPARACIÓN DEL DAÑO.

354. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, 108 y 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 65 inciso c) de la Ley General de Víctimas, que prevén la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a personas servidoras públicas, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en los artículos 1º, cuarto párrafo, 2º, fracción I, 7º, fracciones I, II, VI, VII y VIII, 8, 26, 27, 64, fracciones I, II y VII, 73 fracción V, 74, 88, fracción II, 96, 106, 110, fracción V, inciso c), 111, 112, 126, fracción VIII, 130, 131 y 152 de la Ley General de Víctimas.

355. De conformidad con lo previsto en los artículos 1 párrafo cuarto, de la Ley General de Víctimas, *“La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido, o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho.”*

356. Los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los *“Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”* establecen que para garantizar a las víctimas la reparación integral y proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

a. Medidas de satisfacción.

357. En el presente caso, la satisfacción deberá comprender que las autoridades generen todas las acciones que resulten necesarias en el corto y mediano plazo que permitan garantizar el ejercicio de los derechos de niñas y niños; de madres trabajadoras y padres solos o tutores, así como de responsables y trabajadoras de estancias infantiles, como las siguientes:

357.1. La Secretaría de Bienestar deberá realizar las acciones que resulten necesarias propias y ante las instancias que correspondan que, de manera inmediata, permitan el establecimiento de un mecanismo que, independientemente de su denominación, restituya a niñas y niños, padres y madres, responsables y trabajadoras de estancias infantiles los derechos que fueron violados con motivo de la emisión de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar 2019 y la disminución del presupuesto, el cual



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

deberá tener como base el Programa de Estancias Infantiles 2018, y considerar como mínimo lo siguiente:

357.1.1. Establecer un instrumento que permita la verificación del uso de los apoyos económicos otorgados a los servicios de atención, cuidado y desarrollo integral infantil, a través de las siguientes alternativas:

357.1.1.1 Un sistema de *vouchers* o tarjetas que solo puedan ser utilizadas en una red de centros de atención, cuidado y desarrollo integral infantil que cumplan con los requisitos que para tal efecto se establezcan. En este sentido, se podrán tomar en consideración los centros de atención inscritos en el extinto Programa de Estancias Infantiles.

357.1.1.2. Canalizar directamente los apoyos económicos a los centros de atención, cuidado y desarrollo integral infantil que formen parte de la red a que se refiere el punto inmediato anterior, implementando medidas de supervisión del ejercicio de los recursos que garanticen su aplicación.

357.1.1.3. La Secretaría de Bienestar y la SHCP deberán llevar a cabo las gestiones necesarias para impulsar una asignación complementaria de recursos económicos para el mecanismo de restitución, por lo menos en un monto igual al asignado al entonces Programa de Estancias Infantiles 2018, a fin de garantizar la misma cobertura poblacional y geográfica que se tenía hasta diciembre de 2018.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

357.1.2. Actualizar el padrón de niñas y niños que eran beneficiarios del entonces Programa de Estancias Infantiles a febrero de 2019, a fin de que se les otorgue los beneficios correspondientes al mecanismo de restitución que implemente la Secretaría de Bienestar, sin perjuicio de cualquier otro apoyo económico que reciba por estar inscrito en un programa social diverso.

357.1.3. El mecanismo de restitución deberá contemplar la contratación de una póliza de seguro contra accidentes personales que cubra a las niñas y niños bajo el cuidado de las estancias infantiles por el tiempo que reciban dicho apoyo.

357.1.4. Garantizar que el procedimiento de actualización del padrón de niñas y niños beneficiarios, cuente con todas las medidas de protección y seguridad de datos personales que eviten un uso inadecuado de la información.

357.1.5. El presupuesto asignado al mecanismo de restitución deberá contar, al menos, con la misma proporción del gasto programable con el que contaba el Programa de Estancias Infantiles en el ejercicio fiscal 2018, el cual deberá incrementarse de manera progresiva siempre y cuando se hubiere cumplido con los objetivos y metas que para tal efecto se hayan definido en el Sistema de Evaluación del Desempeño para el Presupuesto de dicho ejercicio fiscal.

357.2. Dichas medidas deberán, en su caso, ser armonizadas con la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia que emita el Ejecutivo Federal, derivada de la reforma al artículo 3º de la Constitución General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019,



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

respetando los estándares constitucionales, convencionales y legales en materia de derechos de niñas y niños.

357.3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá tomar las medidas que resulten adecuadas para que, en la asignación de recursos presupuestarios para programas y políticas que impliquen la prestación de servicios de cuidado y atención infantil, las entidades y dependencias de la administración pública federal observen lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Manual de Programación y Presupuesto correspondiente al ejercicio 2019 de esa Secretaría.

357.4. La CONAMER deberá realizar un diagnóstico sobre los niveles de cumplimiento de las observaciones y recomendaciones que dirige a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en sus dictámenes regulatorios emitidos con fundamento en el artículo 77 de la Ley de Presupuesto, desde su creación y hasta la fecha de emisión de esta Recomendación, a efecto de determinar qué autoridades atienden sus observaciones con mayor y menor frecuencia, los niveles de participación de la ciudadanía en el proceso de revisión de los anteproyectos que se publican en la página *Web*, en qué medida esa herramienta ha contribuido a la Mejora de las Regulaciones vigentes, y a partir de ello, qué medidas son necesarias para que esa Comisión cumpla los objetivos establecidos en la Ley General de Mejora Regulatoria. En dicho análisis deberá incluirse el dictamen regulatorio del Programa de Apoyo al Bienestar.

357.5. La Secretaría de Bienestar y el DIF Nacional, solicitarán la colaboración de la Secretaría de Educación Pública, a fin de llevar a cabo las acciones que

resulten pertinentes para que las niñas y niños, que hayan cubierto los requisitos para la acreditación de primer año de preescolar, en términos de los convenios suscritos entre la SEP y las estancias infantiles que se encontraban afiliadas al entonces Programa de Estancias Infantiles, cuenten con dicha validación, sin dilaciones, obstáculos y de forma gratuita; asimismo, se deberán llevar a cabo las gestiones para garantizar la continuidad de dicha acreditación a nivel nacional en beneficio de las niñas y niños, a fin de garantizar la cobertura de educación inicial establecida con motivo de la reforma al artículo 3º de la Constitución General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019.

357.6. Para garantizar a las niñas, niños, madres, padres, responsables y trabajadoras de estancias infantiles su derecho a la seguridad jurídica, la Secretaría de Bienestar deberá solicitar la asesoría y apoyo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), así como de organismos nacionales e internacionales expertos en los derechos de niñas y niños, a efecto de realizar un análisis sobre el funcionamiento e impacto en el ejercicio de los derechos de niñas y niños derivado de la implementación del mecanismo de restitución.

357.7. La Secretaría de Bienestar conjuntamente con el DIF Nacional, la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA y expertos en atención y cuidado de niñas y niños, deberán realizar un Diagnóstico comparativo de las Reglas de Operación de los Programas de Estancias Infantiles y de Apoyo al Bienestar a fin de identificar aquellos aspectos que sean susceptibles de mejora para fortalecer el mecanismo de restitución.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

357.8. La Secretaría de Bienestar y la SHCP, deberán realizar las gestiones pertinentes, en el ámbito de sus respectivas competencias, para que se transfieran los recursos correspondientes a los meses de enero y febrero de 2019 a las personas responsables de estancias infantiles beneficiarias del entonces Programa de Estancias Infantiles. Desde luego, las autoridades deberán implementar los mecanismos para garantizar que los recursos se destinen a los objetivos que se señalaban en dicho Programa, los cuales estarán sometidos a supervisión y vigilancia.

357.9. La Secretaría de Bienestar y la SHCP deberán llevar a cabo las gestiones necesarias para impulsar una asignación complementaria de recursos económicos para el mecanismo de restitución, por lo menos del monto asignado al entonces Programa de Estancias Infantiles 2018, a fin de garantizar la misma cobertura poblacional y geográfica que se tenía hasta diciembre de 2018.

b. Garantías de no repetición.

358. Consisten en implementar las medidas que sean indispensables para evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y contribuir a su prevención, por ello, el Estado deberá adoptar las medidas legales, administrativas y de otra índole para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las niñas y niños, garantizando su interés superior y la no regresión en los derechos económicos, sociales y culturales, al mismo tiempo que se garanticen los derechos a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; al derecho de prioridad; al derecho de vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral; al derecho a la educación;



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

al derecho a la participación; al derecho a la salud y al derecho al juego y esparcimiento, y transitar a mejores modelos de atención de ese sector poblacional.

359. De igual forma, se deberán generar acciones que permitan la no repetición de hechos como los detallados en el presente documento recomendatorio y fortalezcan a las familias en el cumplimiento de sus obligaciones respecto a niñas y niños, tales como las siguientes:

359.1. La Secretaría de Bienestar deberá generar los mecanismos que permitan atender inmediatamente las observaciones formuladas por la CONAMER en los dictámenes a todo anteproyecto de Reglas de Operación.

359.2. La Secretaría de Bienestar deberá solicitar a instancias expertas en temas de niñez un diagnóstico sobre la situación, operación y condiciones de los centros de atención, cuidado y desarrollo integral infantil, públicos y mixtos, a partir del cual se implementen las medidas que permitan garantizar la progresividad del estándar de protección en dichos centros, incluidas aquellas que fortalezcan los programas internos de protección civil.

359.3. Las Secretarías de Bienestar y de Hacienda y Crédito Público, así como el DIF Nacional con la colaboración, en su caso, de la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, deberán elaborar lineamientos que homologuen la observancia del interés superior de la niñez en la presupuestación y elaboración de anteproyectos de reglas de operación de programas en materia de prestación de servicios de atención, cuidado y desarrollo integral infantil.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

359.4. La SHCP deberá generar acciones que permitan verificar, previo a la emisión de la autorización presupuestaria, que los anteproyectos de Reglas de Operación que presenten las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y las entidades no coordinadas, se encuentren expresamente establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda y cumplan con todos los requisitos señalados en la normatividad aplicable, tal y como ha quedado precisado en el párrafo 351.2.4 de la presente Recomendación.

359.5. La CONAMER deberá implementar mecanismos que permitan transparentar y difundir el contenido del dictamen regulatorio y el estado de cumplimiento de las eventuales observaciones señaladas respecto de los anteproyectos de Reglas de Operación presentados por la Secretaría de Bienestar, de forma clara, precisa y accesible a la población.

360. Con independencia de lo anterior, esta Comisión Nacional considera que las autoridades destinatarias de la presente Recomendación deberán, en su respectivo ámbito de competencia, observar lo siguiente:

360.1. 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.

360.2. Dar cumplimiento a una de las prioridades comprometidas por el titular del Poder Ejecutivo Federal, consistente en lograr el bienestar social y revertir la situación de desigualdad social, con el fin de garantizar el interés superior de la niñez.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

360.3. El Programa de Estancias Infantiles demostró ser efectivo para mejorar la calidad de vida de niñas y niños, madres, padres, trabajadoras y responsables de estancias infantiles, por lo que cualquier programa con dicha finalidad deberá avanzar progresivamente en la prestación de esos servicios. Lo anterior en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Atención Integral Infantil que dispone que la rectoría de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil corresponde al Estado.

360.4. Asimismo, a partir de que el Estado ha hecho una inversión considerable en la capacitación y certificación de responsables de estancias, se deberá dar prioridad a quienes hayan acreditado tales circunstancias para la oferta de espacios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil.

361. En consecuencia, este Organismo Nacional de los Derechos Humanos, se permite formular, respetuosamente, las siguientes:

VI. RECOMENDACIONES.

A usted, señora Secretaria de Bienestar:

PRIMERA. Realizar las acciones inmediatas y necesarias que garanticen los derechos de niñas y niños a una vida digna, a la supervivencia y el desarrollo, de prioridad, bienestar y a un sano desarrollo integral, a la educación, a la protección de la salud, a la inclusión, a la participación y al juego y esparcimiento a partir de su interés superior, así como implementar gestiones propias y ante las instancias que



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

correspondan que permitan el establecimiento de un mecanismo que, independientemente de su denominación, restituya a niñas y niños, padres y madres, responsables y trabajadoras de estancias infantiles los derechos que fueron violados con motivo de la emisión de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar y la disminución del presupuesto, en los términos establecidos en el presente documento recomendatorio, particularmente en el apartado de reparación del daño.

SEGUNDA. Establecer, en un plazo no mayor a tres meses a partir de la aceptación de esta Recomendación, un instrumento que permita la verificación del uso de los apoyos económicos para los servicios de atención, cuidado, y desarrollo integral infantil, a través de las alternativas a que se refiere el apartado de reparación del daño del presente documento recomendatorio. Para tal efecto, se deberá considerar las recomendaciones y observaciones formuladas por el CONEVAL y la ASF respecto a los indicadores de seguimiento y resultados de la operación del entonces Programa de Estancias Infantiles, e incluir un enfoque diferenciado que permita a todas y todos los beneficiarios acreditar su cumplimiento de la manera más eficiente y eficaz posible.

TERCERA. Actualizar, en un plazo de dos meses contados a partir de la aceptación de esta Recomendación, el padrón de niñas y niños que eran beneficiarios del entonces Programa de Estancias Infantiles a febrero de 2019. Lo anterior, a fin de que se les otorguen los beneficios correspondientes derivados del mecanismo de restitución en los términos del punto recomendatorio primero, debiendo garantizar la protección de la información recabada para evitar un inadecuado uso de la misma.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

CUARTA. Generar las acciones que resulten necesarias para que el presupuesto asignado al mecanismo de restitución cuente con, al menos, la misma proporción de recursos con el que contaba el Programa de Estancias Infantiles en el ejercicio fiscal 2018, el cual deberá incrementarse de manera progresiva.

QUINTA. Llevar a cabo, en un mes contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, las acciones que permitan el pago retroactivo de subsidios a las estancias infantiles conforme al padrón del Programa de Estancias Infantiles vigente al 28 de febrero de 2019, desde la última fecha en que se hayan pagado y hasta aquella en que se emitieron 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.

SEXTA. Solicitar la asesoría y apoyo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de organismos nacionales e internacionales expertos en los derechos de niñas y niños, a fin de realizar un análisis sobre el funcionamiento e impacto en el ejercicio de los derechos de niñas y niños derivado del establecimiento del mecanismo de restitución, en un término de seis meses a partir de su implementación. Dicho análisis deberá incluir necesariamente mecanismos para recabar la opinión de las niñas y niños, madres y padres, y personas responsables y trabajadoras usuarios y beneficiarios, y de otros actores sociales involucrados; una fundamentación y motivación adecuada a la luz de los mandatos constitucionales, convencionales y legales de protección a los derechos de la niñez, teniendo como máxima prioridad su interés superior, haciendo del conocimiento de esa Secretaría los resultados de dicho diagnóstico.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

SÉPTIMA. Solicitar a instancias expertas en temas de niñez, en el término de un mes a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un diagnóstico sobre la situación, operación y condiciones de los centros de atención, cuidado y desarrollo integral infantil, públicos y mixtos, a partir del cual se implementen las medidas que permitan garantizar la progresividad del estándar de protección en dichos centros.

OCTAVA. Llevar a cabo las acciones pertinentes para que el personal encargado de la elaboración de los anteproyectos presupuestarios de programas sociales y reglas de operación de programas encaminados al desarrollo social atienda las observaciones que, en el ámbito de su competencia, emitan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria para garantizar el derecho a la seguridad y certeza jurídica de la población.

NOVENA. Coordinarse con el Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, a efecto de diseñar, en un término de seis meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, una política pública nacional que de manera progresiva permita el acceso a todos los niños y niñas en primera infancia a un sistema de cuidados que provea de servicios de atención integral, basado en el enfoque de derechos, de género y en el interés superior de la niñez, incluyendo la participación de las y los titulares de los derechos, madres, padres, responsables y trabajadoras de estancias, autoridades y demás actores del sector público, social y privado.

DÉCIMA. Comunicar a la opinión pública los resultados de la Evaluación en materia de Diseño que será practicada en el presente ejercicio fiscal al Programa de Apoyo al Bienestar por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Social, prevista en el Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2019.

DÉCIMA PRIMERA. A partir de que el Estado ha hecho una inversión considerable en la capacitación y certificación de responsables de estancias, se deberá dar prioridad a quienes hayan acreditado tales circunstancias para la oferta de espacios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil.

A usted, señor Secretario de Hacienda y Crédito Público:

PRIMERA. Llevar a cabo las acciones necesarias para que la Secretaría de Bienestar remita el Diagnóstico del Programa de Apoyo al Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el Ejercicio Fiscal 2019, al que se hizo referencia en la autorización de suficiencia presupuestaria de ese programa.

SEGUNDA. Generar acciones que permitan verificar, previo a la emisión de la autorización presupuestaria, que los anteproyectos de Reglas de Operación que presentan las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y las entidades no coordinadas, se encuentren expresamente establecidos en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal que corresponda y cumplan los requisitos señalados en la normatividad aplicable, tal como quedó establecido en el párrafo 351.2.4 de la presente Recomendación.

TERCERA. Implementar los mecanismos que permitan que las autorizaciones presupuestarias para programas de desarrollo social, particularmente las previsiones para el “Anexo transversal 13” de cada ejercicio fiscal, se realicen con una



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

perspectiva de derechos humanos y dispongan, al menos, de la misma proporción del gasto programable con las que fueron aprobadas en el ejercicio fiscal anterior.

CUARTA. Adoptar las medidas que resulten adecuadas para que, en la asignación de recursos presupuestarios para programas y políticas que impliquen la prestación de servicios de cuidado y atención infantil, las entidades y dependencias de la administración pública federal observen lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Manual de Programación y Presupuesto correspondiente al ejercicio 2019 de esa Secretaría.

A usted, señor Comisionado Nacional de Mejora Regulatoria.

PRIMERA. Llevar a cabo las acciones que estime necesarias para garantizar la transparencia y la mejora regulatoria de los anteproyectos de reglas de operación, particularmente de los programas de desarrollo social, las cuales deberán estar encaminadas, entre otros aspectos, a mejorar la presentación de la información en el Sistema de Manifestación de Impacto Regulatorio, considerando lo siguiente: i) los trámites deberán ser claros y corresponder con los nombres previstos en la normatividad aplicable; ii) deberá especificarse expresamente la normatividad aplicable con vínculos hacia dichos documentos; iii) todas las actuaciones (dictámenes, oficios, autorizaciones, estado de cumplimiento de las eventuales observaciones, etc.) deberán estar disponibles para consulta pública, y iv) en los casos de expedientes de trámite iniciados y posteriormente cancelados o sustituidos, se deberá publicar una leyenda con las aclaraciones correspondientes y, en su caso, los vínculos hacia los nuevos procedimientos.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

SEGUNDA. Verificar que las reglas de operación de programas de desarrollo social cumplan con los requisitos establecidos en la Ley de Presupuesto, para evitar la posterior expedición de lineamientos complementarios.

TERCERA. Verificar los supuestos en los cuales es procedente la exención del Análisis de Impacto Regulatorio, para evitar que se publiquen regulaciones que impliquen restricción o reducción de prestaciones o derechos para los particulares.

CUARTA. Realizar, en un término de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un diagnóstico sobre los niveles de cumplimiento de las observaciones y recomendaciones que dirige a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en sus dictámenes regulatorios emitidos con fundamento en el artículo 77 de la Ley de Presupuesto, a efectos de determinar: i) qué autoridades atienden sus observaciones con mayor y menor frecuencia; ii) los niveles de participación de la ciudadanía en el proceso de revisión de los anteproyectos que se publiquen en su página Web; iii) en qué medida la publicación en la página Web ha contribuido a la mejora de las regulaciones vigentes, y iv) qué medidas son necesarias para que la CONAMER cumpla con los objetivos establecidos en la Ley General de Mejora Regulatoria, incluyendo en dicho análisis el dictamen regulatorio de Apoyo al Bienestar.

A usted, señora Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia:

PRIMERA. Coordinar la supervisión y vigilancia de ~~las estancias infantiles~~ los centros de atención, cuidado y desarrollo integral infantil para garantizar la seguridad e



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

integridad de las y los usuarios, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes Generales de Derechos Niñas, Niños y Adolescentes y la de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil. Para tal efecto, se deberán revisar y, en su caso, modificar los criterios establecidos en el Protocolo de Supervisión, Asesoría y Acompañamiento a fin de dar claridad y certeza a los usuarios de dichos centros.

SEGUNDA. Garantizar que la prestación de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil prestados por personas físicas o morales se orienten a lograr la observancia y ejercicio de los derechos de niñas y niños contemplados en el artículo 11 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

A ustedes, señora Secretaria de Bienestar y señor Secretario de Hacienda y Crédito Público:

PRIMERA. Garantizar la progresividad de los derechos humanos en los recursos que deben asignarse, mediante las acciones necesarias de ajustes presupuestales que permitan que el mecanismo de restitución cuente, por lo menos, con un presupuesto igual al que tuvo el Programa de Estancias Infantiles en 2018, ponderando entre las diferentes alternativas, aquella que mejor responda al cumplimiento del interés superior de niñas y niños.

SEGUNDA. Instrumentar, en su caso y de manera inmediata, las acciones pertinentes para que se transfieran los recursos correspondientes a los meses de enero y febrero de 2019, a las personas responsables de centros de atención,



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

cuidado y desarrollo integral infantil beneficiarias del entonces Programa de Estancias Infantiles.

TERCERA. Gestionar ante las instancias que correspondan una asignación complementaria de recursos económicos para el mecanismo de restitución, por lo menos, del monto asignado al entonces Programa de Estancias Infantiles 2018, a fin de garantizar la misma cobertura poblacional y geográfica que se tenía hasta diciembre de 2018.

A ustedes, señora Secretaria de Bienestar y señora Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia:

PRIMERA. Conjuntamente con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes y expertos en atención y cuidado de niñas y niños, deberán realizar, en un término de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un diagnóstico comparativo de las Reglas de Operación de los Programas Estancias Infantiles y de Apoyo al Bienestar, a fin de identificar aquellos aspectos que sean susceptibles de mejora para fortalecer el mecanismo de restitución, en el cual se adviertan, de manera enunciativa y no limitativa, los efectos de: i) la pérdida del apoyo económico en la modalidad de impulso a los servicios de atención y cuidado infantil; ii) la pérdida del seguro contra accidentes; iii) el impacto en el cumplimiento de niñas y niños que se generen con motivo de la entrega directa a los beneficiarios de los apoyos económicos que incluya datos y análisis sobre la oferta y disponibilidad de las estancias, y iv) el impacto para las familias de las responsable y trabajadoras de los centros de cuidado.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

SEGUNDA. Realizar conjuntamente con las demás instancias de gobierno que tengan alguna injerencia, las acciones que permitan fortalecer y dar continuidad al Sistema de Vigilancia Nutricional y Neurodesarrollo en los Centro de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

TERCERA. Solicitar la colaboración de la Secretaría de Educación Pública, a fin de llevar a cabo las acciones que resulten pertinentes para que las niñas y niños, que hayan cubierto los requisitos para la acreditación del primer año de preescolar, en términos de los convenios suscritos entre la SEP y las estancias infantiles que se encontraban afiliadas al entonces Programa de Estancias Infantiles, cuenten con dicha validación, sin dilaciones, obstáculos y de forma gratuita, además de garantizar la continuidad de dicha acreditación a nivel nacional en beneficio de las niñas y niños.

CUARTA. Fortalecer, en un término de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, el Modelo de Atención Integral de las Estancias Infantiles y el Modelo de Atención y Cuidado Inclusivo para Niñas y Niños impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

A ustedes, señora Secretaria de Bienestar, señor Secretario de Hacienda y Crédito Público y Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia:

ÚNICA. Elaborar conjuntamente con la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, en un término de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, lineamientos que homologuen el cumplimiento del interés superior de la niñez en la presupuestación y elaboración de anteproyectos de Reglas de



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Operación de Programas en materia de prestación de servicios de atención, cuidado y desarrollo integral infantil.

A todas las autoridades destinatarias de la presente Recomendación:

PRIMERA. Armonizar, en su caso, los puntos concretos recomendados con la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia que emita el Ejecutivo Federal en el marco de la reforma al artículo 3º de la Constitución General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019, observando los estándares constitucionales, convencionales y legales en materia de derechos de niñas y niños.

SEGUNDA. Remitir a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten el cumplimiento de los puntos concretos recomendados que correspondan en su respectivo ámbito de competencia.

TERCERA. Instruir a quien corresponda para que se designe al servidor público de alto nivel de decisión, de cada autoridad destinataria de la presente Recomendación, que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

362. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental, tanto de formular una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

363. Debido a los alcances y naturaleza de los hechos violatorios, se remitirá copia de esta Recomendación a la Secretaría de Educación Pública y a la Cámara de Diputados a efecto de que, en el ámbito de su competencia, coadyuve con el cumplimiento de la misma.

364. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

365. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

366. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, requiera su comparecencia, a efecto de que explique el motivo de su negativa.

EL PRESIDENTE

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ