

**SENADOR MARTÍ BATRES GUADARRAMA  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA CÁMARA DE SENADORES  
P R E S E N T E**

La que suscribe, **SENADORA MARÍA GUADALUPE SALDAÑA CISNEROS**, integrante del Grupo Parlamentario Acción Nacional a la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, fracción I; 164, numeral 1; 169, 172 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta H. Asamblea, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL; DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES; DE LA LEY GENERAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN, CUIDADO Y DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL; Y DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA**, de conformidad con la siguiente:

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

La composición de la sociedad mexicana y los roles que juegan hombres y mujeres se han ido actualizando con el devenir del tiempo. Han sido diversos los factores los que han hecho cambiar estas circunstancias. Anteriormente las mujeres se dedicaban por lo general a la atención de los hijos y del hogar. Sin embargo, esto ha cambiado en virtud de que la mujer busca desarrollarse profesionalmente, por las necesidades económicas de las familias, por la necesidad de superarse e integrarse al mercado laboral, entre muchos otros factores.

La economía de nuestros días exige que más integrantes de las familias salgan a buscar un empleo remunerado que ayude al sustento de los hogares y a elevar su calidad de vida. Pero esta situación trae aparejado ciertos problemas que en ocasiones no se ponderan, el que nos ocupa el día de hoy es el tema del cuidado de los infantes.

No es un tema menor, pues cuando ambos padres o en el caso de una madre soltera o bien de un papá solo, tienen que trabajar para proveer a sus hogares de los mínimos requeridos para

encontrarse en la línea del bienestar, se enfrentan al problema de que no tienen en donde dejar a sus menores hijos para que estos sean cuidados por alguien durante sus ausencias.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al primer trimestre de 2017, de la población económicamente activa (PEA) femenina 96.5% está ocupada y de esta 73.6% tiene hijos. El promedio de horas trabajadas a la semana por la población ocupada es de 43, por sexo, el hombre trabaja 47 horas y la mujer 38 horas. Si la semana laboral fuera de cinco días la jornada sería de 9 y 8 horas, respectivamente.

Por lo anterior, ante jornadas laborales de tiempo completo, la búsqueda de opciones para el cuidado de los hijos/os cobra gran relevancia. Si bien, los familiares y amistades juegan un papel importante, para muchos padres y madres de menores la mejor o única opción son las guarderías o estancias infantiles.<sup>1</sup>

## Conocimiento de la población sobre el cuidado de niños y niñas

En 2017 de los 14 millones de niños y niñas de 0 a 6 años, la población reconoció que el 13.7% fueron cuidados por su abuela mientras su mamá trabajaba, 7.2% los cuidaba otra persona, 3.1% fueron atendidos en una guardería pública y 1% en una guardería privada.



Como puede observarse de la gráfica estadística que antecede, el cuidado de los hijos es un tema trascendental para que los padres puedan trabajar y poder llevar el sustento a sus hogares y elevar la calidad de vida de sus familias.

<sup>1</sup> Procuraduría Federal del Consumidor. GUARDERÍAS PRIVADAS. LA ELECCIÓN DE CUIDAR LO MÁS PRECIADO. Disponible en: <https://www.gob.mx/profeco/documentos/guarderias-privadas-la-eleccion-de-cuidar-lo-mas-preciado?state=published> (29 de marzo de 2019).

Este es un tema que debe ser analizado desde diversas aristas, pues no solamente se trata de que los padres puedan salir a trabajar, sino que si se les brinda este servicio por parte del Estado y como una cuestión de seguridad social universal, independientemente de que coticen o no a alguna institución de seguridad social, trae aparejado múltiples beneficios, que de manera enunciativa destacan: el fomento al desarrollo profesional y laboral de las mujeres, la oportunidad para que las personas que tienen bajo su cuidado a los menores puedan incorporarse a alguna actividad productiva detonando el crecimiento económico en beneficio de todos, favorece la igualdad de oportunidades y la equidad de género; por otro lado los menores se ven beneficiados en virtud de que en un centro en el que se le presten servicios integrales, como son: educativos, de salud, de estimulación, de socialización, de integración; con estas acciones se logra potenciar los conocimientos que los menores adquieren con beneficios a futuro. Estas ventajas han sido reconocidas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en cita párrafos más adelante.

El artículo 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>2</sup>, dispone lo siguiente:

#### Artículo 18

1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. **Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.** (Énfasis añadido)
2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y **velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.** (Énfasis añadido)
3. **Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas.** (Énfasis añadido)

México al ratificar dicha Convención sobre los Derechos del Niño, en el año de 1990, se comprometió en el ámbito internacional a adoptar medidas para contar con instalaciones adecuadas de guarda de niños mientras los padres de estos salen a laborar.

---

<sup>2</sup> La Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25, el 20 de noviembre de 1989. Ratificada por México el 21 de septiembre de 1990.

Al pasar por alto esta disposición, no solamente estaría faltando a su palabra entre las naciones, sino que el Estado mexicano le está fallando a su sector social más vulnerable, las niñas y los niños.

El Ejecutivo Federal ha implementado diversas acciones que afectan directamente a los infantes, como la cancelación del otorgamiento de recursos a las estancias infantiles, sin tomar en cuenta el interés superior de la niñez y los derechos de los menores que se encuentran consagrados en los párrafos noveno, décimo y décimo primero del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales se transcriben únicamente en la parte conducente:

Artículo 4º. (...)

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

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

**El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.** (Énfasis añadido)

(...)

El principio de interés superior del niño debe entenderse como un conjunto de acciones y procesos tendientes a garantizar un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar posible.<sup>3</sup>

Esta decisión del Ejecutivo se ha estado tratando de justificar, como muchas otras que se han tomado al vapor, argumentando el frontal combate a la corrupción. **Hay que decirlo fuerte, no nos oponemos a combatir la corrupción, a lo que sí nos oponemos es a que se vulneren los derechos de niñas y niños, como ya se ha hecho con las mujeres también y en muchos otros rubros.**

---

<sup>3</sup> Concepto disponible en: [http://www.derechosinfancia.org.mx/Derechos/conv\\_3.htm](http://www.derechosinfancia.org.mx/Derechos/conv_3.htm)

Las cifras que da la Secretaría del Bienestar sobre el tema de guarderías es que de 210 mil niños registrados como beneficiarios de las estancias infantiles únicamente existen 161 mil 298, lo que en palabras de su Titular María Luisa Albores, se daban recursos para 49 mil 268 niños fantasma. Señalando también que únicamente el 30 por ciento de las estancias podría cumplir con un buen cuidado de los menores inscritos.<sup>4</sup>

Evidentemente es un programa que debe revisarse, sin embargo de acuerdo a las evaluaciones que ha realizado CONEVAL, ha sido un programa exitoso y en lugar de eliminar recursos se debería reforzar, pues como se muestra en la gráfica y estadísticas antes citadas, se podría aumentar significativamente el número de niñas y niños usuarios de estancias infantiles y modernizar la capacidad instalada para poder brindar un servicio que garantice el desarrollo integral infantil.

A este respecto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha alertado sobre el riesgo y afectaciones a los derechos de niñas, niños, madres y padres trabajadores, que el recorte presupuestal al Programa de Estancias Infantiles puede producir, pues esta acción podría restringir su derecho a la educación y estimulación temprana, a vivir en condiciones de bienestar, y a un sano desarrollo integral. Puede representar también una medida que ahonde las brechas de desigualdad de género en el país, en virtud de que las mujeres podrían verse orilladas a renunciar a sus empleos para asumir el cuidado de los menores, lo que sin duda es en detrimento de sus derechos de igualdad sustantiva, acceso al empleo e independencia económica.<sup>5</sup>

De acuerdo con información del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF por sus siglas en inglés: **“los primeros cinco años son determinantes en la vida de todos los niños y niñas**, ya que durante ese periodo se sientan las bases de su desarrollo físico, motor y socioemocional. Por ello, en esta etapa es fundamental **garantizarles las mejores condiciones de salud, nutrición, protección y cuidados** para que tengan todo lo necesario para un buen comienzo.”<sup>6</sup> (Énfasis añadido)

Continúa señalando UNICEF en el documento en cita que: **“Los primeros cinco años de vida de todos los niños y niñas son cruciales para su desarrollo físico, cognitivo, social y emocional. En esta etapa su cerebro se está desarrollando a un ritmo acelerado (genera más de 3,000 conexiones neuronales por segundo y es tres veces más activo que el cerebro de un adulto) por lo que requiere un ambiente estimulante, cuidados y nutrición adecuados, seguridad y protección, así como la interacción con cuidadores atentos. Todo lo que sucede en esta etapa define lo que será el futuro de un niño y la falta de oportunidades o educación temprana pueden originar dificultades y problemas irreversibles para el resto de su vida.”**<sup>7</sup> (Énfasis añadido)

---

<sup>4</sup> Declaraciones publicadas en algunos de los medios de prensa escrita del día 30 de marzo de 2019

<sup>5</sup> Comunicado de prensa disponible en:

[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2019/Com\\_2019\\_047.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2019/Com_2019_047.pdf) (29 de marzo de 2019)

<sup>6</sup> Informe Anual 2017. UNICEF <https://www.unicef.org.mx/Informe2017/Informe-Anual-2017.pdf> (27 de marzo de 2019)

<sup>7</sup> Ídem.

Para atender este importante tema, se cuenta con un sistema de guarderías públicas dependientes del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con los Centros de Desarrollo Infantil (CENDIS) de diversas dependencias y con las Estancias para el Bienestar Infantil, así como con las guarderías de carácter privado.

En el año 2007, el entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa, decretó el establecimiento del Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a fin de que se pudiera prestar ese servicio a las familias que no fuesen derechohabientes de ninguna institución de seguridad social y con el propósito de que la prestación de este servicio fuera de carácter universal.

Aun y cuando se señala por el Ejecutivo que no desaparecerán las Estancias Infantiles, brindar el recurso económico a las madres, padres solos o tutores para que estos a su vez, en el mejor de los casos, lo paguen a un establecimiento que se dedique a la guarda y acogida de menores, o bien que estos lo paguen a una persona o familiar que cuide de sus menores, esto último representa un retroceso para la población infantil, por diversos factores que impactan directamente su desarrollo cognitivo y de socialización. Pero no solamente eso, el recorte presupuestal propuesto por el Ejecutivo Federal es un artero golpe al desarrollo de la igualdad de oportunidades e igualdad de género en nuestro país, en virtud de que las mayormente perjudicadas por esta medida son las mujeres.

De acuerdo con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras contribuye a mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, **como un esquema de seguridad social**. (Énfasis añadido). Se contemplan dos modalidades de apoyo: 1) Apoyos a las madres y padres solos para el pago de los servicios de Estancias Infantiles por \$900 pesos mensuales por niño o niña entre 1 a 3 años 11 meses de edad, o \$1,800 pesos se presenta alguna discapacidad y la edad es entre 1 a 5 años 11 meses; y 2) Apoyos para el impulso a los servicios de cuidado y atención infantil, dirigido a personas físicas o morales que deseen establecer y operar una estancia infantil.<sup>8</sup>

El énfasis en el párrafo que antecede obedece a que la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en su artículo 13, fracción IX, señala como derecho de este importante sector el acceso a la seguridad social, igualmente el artículo 51 de ese mismo ordenamiento hace referencia a que las autoridades de los tres órdenes de gobierno les deben garantizar la seguridad social, como a continuación se indica:

---

<sup>8</sup> Información disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE\\_2017\\_2018/FMyE\\_20\\_S174.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S174.pdf) (fecha de consulta 29 de marzo de 2019)

**Artículo 51.** Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán garantizar el derecho a la seguridad social.

La prestación de servicios de guarda de infantes mientras sus padres o tutores están laborando, buscando empleo o estudiando, debe considerarse una prestación de la seguridad social en favor de los menores, más aún si sus padres o tutores aun con un empleo no tienen acceso a la seguridad social y por tanto al sistema de guarderías de las instituciones encargadas de brindar la seguridad social.

El CONEVAL en la evaluación de ese programa encontró que tiene efectos positivos en la situación laboral de la madre, que existe un aumento del 18% en la probabilidad de que éstas cuenten con un empleo. Asimismo se identificó que menos del 0.05% de los beneficiarios reportaron usar servicios de guardería con anterioridad, esto implica que probablemente el programa represente un nuevo espacio de cuidado infantil para las familias de bajos recursos, además, se identificaron efectos positivos del programa en cuestiones adicionales para los que fue creado, como por ejemplo el empoderamiento de las madres.<sup>9</sup>

A este Programa de Estancias Infantiles los beneficiarios lo califican como exitoso, pues han visto mejoras en su calidad de vida y en la de sus hijos, aunado a que en las estancias sus menores hijos han demostrado adquirir habilidades sociales, sea desarrollado su lenguaje y se les brinda en general un servicio integral.

De acuerdo a los argumentos expuestos, el objeto de la presente iniciativa es reformar la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para que en este ordenamiento se establezca como un derecho garantizar a este sector de la sociedad el acceso a las estancias infantiles y señalar en qué consiste la prestación de este servicio.

Aunado a lo anterior, se prevé reformar también la Ley General de Desarrollo Social a fin de establecer como un derecho de desarrollo social que los menores cuenten con la prestación de servicios en las estancias infantiles.

Las adecuaciones a la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil tienen el propósito de que en este ordenamiento se mandate al Estado a prestar los

---

<sup>9</sup> Ídem.

servicios de estancias infantiles y que cuando se haga a través de terceros, estos reciban los recursos económicos necesarios para la prestación de dichos servicios.

Las reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, tienen como propósito prevenir que los programas dirigidos a niñas, niños y adolescentes no puedan sufrir recortes presupuestales, a menos que esto esté debidamente justificado y así no quede sujeto a las coyunturas del momento.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta H. Asamblea, la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL; DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES; DE LA LEY GENERAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN, CUIDADO Y DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL; Y DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA**, al tenor de lo siguiente:

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se **reforma** el artículo 6 y se **adiciona** una fracción X al artículo 19 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

**Artículo 6.-** Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, **el bienestar y cuidado de niñas y niños** y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 19.** Son prioritarios y de interés público:

I. a IX. (...)

**X. Los programas que promuevan el cuidado de niñas y niños por medio de la prestación de servicios integrales en instancias creadas especialmente para tal efecto.**

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Se **adiciona** una fracción XXI al artículo 13, y un segundo y tercer párrafo al artículo 51, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

**Artículo 13.** Para efectos de la presente Ley son derechos de niñas, niños y adolescentes, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes:

I. a XX. (...)

**XXI. Derecho a la atención, cuidado y desarrollo infantil en lugares creados especialmente para ese fin, independientemente de su denominación, y a que se les presten los servicios inherentes.**



**Artículo 51.** Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán garantizar el derecho a la seguridad social.

**El derecho a la seguridad social de niñas y niños debe garantizar su atención y cuidados en lugares creados especialmente para ese fin. La prestación de estos servicios se brindará a aquellas niñas y niños desde los cuarenta y tres días de nacidos, hasta los tres años once meses de edad y en caso de que estos presenten alguna discapacidad será desde un año de nacidos hasta los cinco años once meses de edad.**

**Independientemente de la denominación que se dé a estos lugares, la prestación de los servicios que se otorgue a las niñas y niños deberá garantizar la atención, cuidado y el desarrollo integral infantil, es decir, el derecho que tienen niñas y niños a formarse física, mental, emocional y socialmente en condiciones de igualdad, en términos de los dispuesto en esta Ley y en la legislación aplicable.**

**ARTÍCULO TERCERO.** Se **adiciona** una fracción XI al artículo 21, recorriéndose en su orden la subsecuente de la Ley General de Prestación de Servicios, para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, para quedar como sigue:

**Artículo 21.-** El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes atribuciones en materia de prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil:

I. a X. (...)

**XI. Prever las asignaciones presupuestales para garantizar la prestación de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, ya sea en la modalidad pública o mixta, dichas asignaciones no podrán ser inferiores a la del año inmediato anterior; y**

**XII. Las demás que le señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas.**

**ARTÍCULO CUARTO.** Se **reforman** el último párrafo del artículo 41, así como el último párrafo de la fracción III, del Artículo 58, ambos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

**Artículo 41.-** El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:

I. a III. (...)

Las previsiones de gasto a las que se refieren los incisos j), o), r), t) **y v)** de la fracción II del presente artículo, en congruencia con los ingresos previstos en la iniciativa de Ley de Ingresos 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.

**Artículo 58.-** Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:

I. a III. (...)

(...)

(...)

(...)

No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas, la Atención a Grupos Vulnerables **y a los programas para la atención de los niños niñas y adolescentes** salvo en los supuestos establecidos en la presente Ley. **Para tal efecto se deberá realizar un análisis y evaluación de fondo que justifique la reducción. Asimismo, se deberá solicitar la opinión de la Cámara de Diputados.**

#### **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**ÚNICO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Atentamente,**

**Sen. María Guadalupe Saldaña Cisneros.**

Dado en el Salón de Sesiones de la H. Cámara de Senadores, en la Ciudad de México, a tres de abril de 2019.