

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, SUSCRITA POR LA DIPUTADA SONIA MURILLO MANRÍQUEZ Y LEGISLADORES INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Sonia Murillo Manríquez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso H), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía **iniciativa con proyecto de decreto**, conforme a la siguiente.

Exposición de Motivos

El papel de la mujer en la familia y en la construcción del tejido social se ha ido transformando en los últimos 40 años. Poco a poco ha destacado en el ámbito laboral, económico y social; sin embargo, el tener que cuidar a los hijos muchas veces limita sus posibilidades de acceder a un empleo y apoyar con el sustento del hogar.

Ante esta realidad, en 2007 el gobierno federal en turno puso en marcha el programa Guarderías y Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras, como una propuesta de política pública para facilitar a las madres el poder salir a trabajar y de esta forma no descuidar a los hijos.

Dicho programa de estancias fue planteado como una propuesta para generar empleos directos para las responsables de las estancias y sus auxiliares; pero fundamentalmente se buscaba propiciar mejores condiciones para que las madres trabajadoras o padres solos pudieran salir a buscar un empleo.

Por tanto, el objetivo de este programa fue facilitar a las mamás su integración al mercado laboral y el desempeño de su trabajo. Las estancias infantiles surgieron con la finalidad de proporcionar el cuidado de menores de cuatro años para mujeres que no tuvieran acceso a guarderías del sistema de seguridad social.

En un país donde 56.5 por ciento de las mujeres económicamente activas no tiene acceso a un sistema de seguridad social que ofrezca servicios de cuidado infantil, el programa de estancias infantiles llenaba un verdadero vacío.

Para 2008 había sobrepasado al IMSS como principal proveedor de servicios de guardería y en 2017 atendía a 24 por ciento de la población que recibía estos servicios públicos en el país (incluyendo guarderías del IMSS e ISSSTE, escuelas preescolares y DIF, entre otros).

Esto logró aumentar la probabilidad de que una beneficiaria estuviera empleada, incrementar el número de horas laboradas a la semana. Desafortunadamente, con todo y los resultados comprobables que tuvo este programa de estancias infantiles a lo largo de los años que se mantuvo operando, a inicios de 2019, el presidente López Obrador anunció que, en aras de erradicar la corrupción e irregularidades en el funcionamiento del PEI, cambiaría su operación para, en efecto, convertirlo en un programa distinto, el presidente anunció que anularía el subsidio a las guarderías, es decir, el dinero que antes se utilizaba para subsidiar el costo de atender a las mismas ahora “se iba a entregar de manera directa, sin intermediarios” a las beneficiarias, para que ellas decidieran si querían seguir haciendo uso de las estancias, si preferían buscar cuidado por otras vías, o si asumían el cuidado dentro del hogar y utilizaban el dinero para cubrir otras necesidades.

Lo que no se consideró fue entre otras cosas que en el país las mujeres son pilares económicos en las 32 entidades, esto debido a su alta participación laboral en diversas actividades económicas, principalmente en el comercio, que es el sector que más aporta a la economía mexicana.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) al cierre de 2019, en México, las mujeres representaban más de 50 por ciento de los ocupados en comercio, servicios sociales, restaurantes, y servicios de alojamiento.

En total se registraron 55.68 millones de personas de población ocupada. De esa cifra 39.6 por ciento corresponde a mujeres y 60.4 a hombres. No obstante, en el comercio, minorista y mayorista, de los 10.92 millones de ocupados, 53.1 perteneció al género femenino.¹

Otros sectores con preponderancia femenina fueron servicios sociales (64.7 por ciento de una población ocupada que ascendió a 4.36 millones de personas), restaurantes y servicios de alojamiento (59.3 por ciento de 4.43 millones) y servicios diversos (56.6 por ciento de 5.73 millones). Mientras, en la construcción se presentó su participación más baja, con 3.7 por ciento de 4.26 millones de ocupados; es decir, por cada 100 habitantes que laboran en dicho sector, alrededor de 4 son mujeres.

En Baja California Sur, datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo de 2021, residen 406 mil 770 mujeres; de ellas, 88.1 por ciento realiza actividades relacionadas con el comercio y los servicios. Tal es la aportación del género femenino en la entidad que 55 de cada 100 mujeres mayores de 15 años son económicamente activas.²

Con toda la importancia que representan las mujeres en el ámbito laboral y económico para mi Estado y para nuestro país, en febrero de 2019 el gobierno federal anunció acciones en materia de política social, modificando el programa de estancias infantiles para madres trabajadoras.

De ser un subsidio al funcionamiento y costo de guarderías para menores, se convirtió en un programa de transferencias monetarias, pues las estancias cubrían necesidades de cuidado infantil para la población sin seguridad social, facilitaban la inserción laboral femenina, y promovían cierta corresponsabilidad en las labores de cuidado.

Desde una visión simplista y sin mayor análisis, el cambio tiene muchas repercusiones, ya que facilita el desembolso de recursos si fiscalizar ni revisar de forma adecuada pues ya no se tienen que inspeccionar estancias ni asegurar que el dinero se esté utilizando específicamente para los cuidados.

De la misma manera, otorgar el dinero a las familias, sin condiciones para su uso, les puede permitir tomar decisiones que se ajusten mejor a sus necesidades particulares, y no necesariamente para la educación de las niñas y niños.

En Acción Nacional, un país en el que las mujeres siguen siendo las principales encargadas del cuidado de niñas y niños y donde suelen tener menores salarios y trabajos más precarios, es factible suponer que, la decisión de cómo utilizar este dinero no vaya dirigida a sostener la participación de las madres en el mercado laboral ni a mejorar la calidad de los cuidados para la primera infancia y como era de esperarse que se realizaran múltiples críticas provenientes de diversos grupos sociales ante esta decisión del ejecutivo, entre otras cosas se denunciaban la austeridad machista de una medida que, por ahorrar dinero, deslindaba al Estado de sus responsabilidades de proveer protección social a la población y circunscribía el cuidado infantil a donde se le ha querido mantener: con las mujeres, en el hogar.

En otras críticas, se resaltaba que el programa no sólo cumplía una función necesaria al ofrecer servicios de cuidado a mujeres que no tenían acceso a ellos, sino que además lo hacía para poblaciones desaventajadas económicamente y más desiguales en la distribución de trabajo de cuidados entre hombres y mujeres, poniendo en duda, el compromiso del presidente de poner primero a los pobres.

El retiro de los subsidios que sostenían la operación de las estancias ha resultado en el cierre de muchas de ellas, con consecuencias patentes para la vida cotidiana de las mujeres y menores que antes las utilizaban.

Incluso para quienes siguen recibiendo el beneficio, estos cierres han aumentado la dificultad de encontrar una guardería accesible, y hoy poco se sabe sobre lo que efectivamente ha ocurrido con el programa.

Una comparación entre los padrones de beneficiarias de diciembre 2018 y octubre 2019 muestra una reducción drástica en el número de madres apoyadas por el gobierno. Es decir, ha cambiado no sólo la forma de otorgar el beneficio sino, también, su alcance y cobertura.

Su cobertura disminuyó en más de la mitad. Mientras que, a finales de 2018 se atendía a 321 mil 726 mujeres a escala nacional, 10 meses después eran sólo 169 mil 742 beneficiarias. Esto implica más de 156 mil menores de cuatro años que ya no se sabe si, o cómo están siendo cuidados. Evidentemente, esta reducción es mucho mayor a la que se daría naturalmente como resultado de que las niñas y los niños cumplan los cuatro años y dejen de ser elegibles para el beneficio. Además, es un recorte que se extendió a lo largo del país, para octubre de 2019, se atendían 7 mil 590 mujeres menos que en diciembre del año anterior; en promedio, 474 mujeres en cada alcaldía se quedaron sin él.

No se puede negar que, las estancias infantiles presentaban deficiencias e irregularidades en su funcionamiento, requerían una preparación constante por parte de las personas cuidadoras, se encontraban en espacios que no habían sido creados con esa finalidad y que, en algunos casos, habían mostrado corrupción. Sin embargo, cubrían una necesidad concreta para miles de familias. Cuando el presidente anunció que el programa cambiaría de diseño, también se comprometió a seguir entregando los recursos, sólo que, ahora, de forma directa.

Las cifras demuestran que esto no fue cierto. No sólo cambió la forma de entregar los recursos, sino también el número de mujeres que los recibían y, por ende, el número de niños y niñas cuyo cuidado era cubierto.

Lo que sí se concluye es que muchas mujeres y menores ya no reciben cuidado infantil por parte del Estado y, como consecuencia, han tenido que distribuir estas responsabilidades de nuevas maneras, probablemente dentro del hogar y en los hombros de madres, niñas o abuelas.

Este nuevo esquema de transferencias y no de estancias infantiles es un problema de varias aristas.

La primera. es que se pierden dos empleos, no sólo uno. Tanto el de las mujeres que están quedándose en casa en vez de salir al mercado laboral como el de quien cuidaría de sus hijas e hijos a cambio de un pago.

El segundo. problema es el costo de oportunidad de las cuidadoras. Un tercio de los hogares en México están encabezados por una mujer y cuatro de cada diez mujeres trabajan o buscan empleo. Cuando niñas y niños no se quedan a cargo de la madre sino de otras personas, generalmente son mujeres quienes lo hacen, eso provoca que renuncien a estudiar o trabajar. Es decir: aun con los mil 600 pesos bimestrales que hoy ofrece el programa, hay una pérdida de bienestar porque una mujer se queda en casa.³

El tercer. problema es la pobreza en los hogares con más mujeres. Puesto que las mujeres no viven aisladas de los hombres, en las familias con más mujeres la pobreza es una amenaza latente debido a la brecha salarial. En promedio, por cada hombre en pobreza laboral hay 1.2 mujeres, en detrimento de los hogares con más mujeres.

Por lo anterior, la Ley General de Desarrollo Social debe velar por programas adecuados para la prestación de servicios para la atención infantil como las estancias, ya que son un recurso valioso para las mujeres trabajadoras en México, que les permiten conciliar su vida laboral y familiar y mejorar su desarrollo personal y profesional. Por ello la presente iniciativa tiene por objeto garantizar dichos programas para las madres de familia trabajadoras, que no cuentan con seguridad social, y por ende con el servicio de guarderías y estancias infantiles.

Los servicios de guarderías a través de las estancias y centros de desarrollo infantil, forman parte de una tarea del Estado relacionada con los derechos laborales, de la infancia y de las madres.

Con base en el marco legal, tradicionalmente fue el Instituto Mexicano del Seguro Social la institución sobre la cual recaía el trabajo del Estado para atender las necesidades de cuidado infantil en la modalidad de guarderías que la población asegurada demandaba. En el decenio de 1980 (1983), la Ley del ISSSTE recogió la obligación del Estado de brindar el servicio de estancias infantiles.⁴

El entonces presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, decretó (2007) el establecimiento del Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles, como una instancia de coordinación, a través de la cual se daría seguimiento continuo a las acciones que tengan por objeto promover mecanismos interinstitucionales que permitan la ampliación de la cobertura a la demanda de los servicios de atención y cuidado infantil, acorde al marco de operación de cada programa.

El Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras inició su operación el 11 de enero de 2007 con el objeto de disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que el cuidado de los hijos recae en una madre trabajadora o con intención de incorporarse al mercado laboral, estudiante o un padre solo, mediante la entrega de apoyos para cubrir parte de los gastos del servicio de cuidado y atención infantil y la creación de espacios que permita aumentar la oferta.

Diversos estudios que se realizaron durante los primeros años de operación del programa, concluyeron que el programa de Estancias Infantiles había contribuido de manera importante para facilitar el desempeño laboral de las mujeres, sobre todo en la obtención de una plaza de trabajo por el tiempo que ganan al tener un espacio seguro, confiable donde dejar a sus hijos, y para mejorar el bienestar de las familias beneficiadas porque los niños crecen más sanos, mejor nutridos y con un desarrollo armónico.

Gracias a esta política pública, de 34 por ciento de mujeres que no trabajaban antes de entrar en el programa, 82.9 por ciento consiguió empleo al ingresar. El principal motivo por el que no habían trabajado antes fue, para 72.2, que no tenía dónde dejar a los hijos y hoy sí cuenta con un lugar seguro y confiable para ello.⁵

El incremento del ingreso del hogar una vez incorporados al programa es de 16.5 por ciento, lo que representa una mejoría en la economía familiar. El análisis cuantitativo de las encuestas nos demuestra que las mejorías de la situación económica de las familias beneficiarias no son tan significativas como para aquellas que no contaban con un trabajo y que lograron tenerlo, por tanto, la mejoría económica es significativa en ese segmento. En el caso de las que ya trabajaban, la mejoría económica podemos definirla como marginal.

Ello confirma los beneficios del programa se desprende del análisis del estudio cualitativo, esto es de las entrevistas a profundidad y con ello, sin lugar a dudas, queda demostrado que el programa ha sido un factor determinante para la mejoría en el bienestar de estas mujeres solas trabajadoras o de sus familias. Para ellas ha significado una tranquilidad psicológica y moral del poder tener a sus niños bien cuidados, bien alimentados, bien protegidos; lo cual les permite dedicarse completamente a las actividades que ellas realizan, desempeñarse con mayor eficacia en su trabajo, compenetrarse más en este, lo que sin duda redundará en su desempeño laboral.⁶

En conclusión, el desarrollo humano debe ser visto como una cadena con muchos eslabones que deben atenderse durante el curso de vida a través de distintos sectores, de manera coordinada, con entrega de servicios estandarizados multifocales de alta calidad bien integrados de acuerdo a las necesidades de los niños y sus familias. Es por esto que la sociedad civil debe continuar trabajando arduamente de forma coordinada para seguir fortaleciendo la voluntad política y el financiamiento del gobierno, para que esto suceda en beneficio de los niños y niñas mexicanos.

Por lo expuesto me permito someter a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 19 de la Ley General de Desarrollo Social

Único. Se **adiciona** la fracción VI, con lo que se recorre el orden de las subsecuentes, al artículo 19 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 19. Son prioritarios y de interés público

I. a V....

VI. Los programas adecuados para la prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo Integral infantil; en favor de mujeres trabajadoras, madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian y que no cuentan con un esquema de seguridad social, y se encuentren en situación de carencia o pobreza;

VII. Los programas de abasto social de productos básicos;

VIII. Los programas de vivienda, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa;

IX. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía; y

X. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

Transitorios

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

Segundo. La aprobación del presente decreto se sujetará al presupuesto asignado para el ejercicio fiscal de 2023.

Notas

1 Rosales, R. (11 de marzo de 2020). "Mujeres, pilares económicos en las entidades del país", en *El Economista*, <https://www.economista.com.mx/estados/Mujeres-pilares-economicos-en-las-entidades-del-pais-20200311-0028.html>

2 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, nueva edición. Cifras durante el tercer trimestre de 2021, Baja California Sur, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/enoe_ie/enoe_ie2021_11_BCS.pdf

3 Ramírez, S. (2021). "Estancias infantiles X", en *Nexos*, <https://www.nexos.com.mx/?p=57772>

4 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2016). *Guarderías y estancias infantiles en México*, carpeta temática número 53. Cámara de Diputados, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Carpetas-Informativas/Carpeta-No.-53-Guarderias-estancias-infantiles-en-Mexico.-Informacion-estadistica>

5 Lezama, R. (2009). *El impacto del programa Estancias Infantiles Sedesol en el desempeño laboral de las madres trabajadoras*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Consultado en <https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/629027/33068001077148.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

6 *Ibídem*.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de marzo de 2023.

Diputada Sonia Murillo Manríquez (rúbrica)