

Resultados de la Investigación realizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 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” que motivó la emisión de la Recomendación 29/2019

I. Presentación

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) da a conocer a la sociedad mexicana y a la opinión pública en general, los resultados de la investigación realizada 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”, vigente hasta el 27 de febrero de 2019 y que derivó en la emisión de la Recomendación 29/2019, el 31 de mayo del año en curso.

2. Es pertinente señalar que la emisión de este pronunciamiento no pretende inhibir la implementación de medidas de austeridad y control presupuestal, o la investigación de cualquier irregularidad en el manejo de los recursos públicos; por el contrario, saludamos las medidas que tengan por objetivo un mejor control del gasto público, así como la investigación y sanción de actos de corrupción. No obstante, se enfatiza que esas acciones deben ejecutarse sin vulnerar los derechos de niñas, niños, mujeres, y padres, para evitar que se les prive de la oportunidad de acceder a servicios de cuidado y atención integral infantil, y se afecten sus posibilidades de subsistencia, y desarrollo profesional y personal.

3. De igual forma, es importante tener presente que la seguridad en las estancias infantiles es responsabilidad de quienes prestan esos servicios, pero no debe perderse de vista que corresponde a las autoridades garantizar la supervisión de los centros de atención y cuidado integral infantil y, en su caso, sancionar cualquier incumplimiento de las obligaciones que establece la normatividad aplicable. Detrás de cualquier daño a la integridad, salud o vida de las niñas y niños en ese tipo de servicios, suele encontrarse, por lo general, la omisión de las autoridades en el ejercicio de sus labores de supervisión y vigilancia.

4. A fin de contextualizar los hechos materia de investigación, resulta conveniente señalar brevemente la cronología de los hechos.

5. 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* - en adelante “Programa de Apoyo al Bienestar”-, las cuales dejaron sin efecto las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles.

6. Entre el 7 de febrero y el 29 de abril del año en curso, se presentaron ante este Organismo Nacional **204** quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos de **5,340** personas agraviadas y/o quejasas, de las cuales, **2,049** son madres y padres, **1,662** niñas y niños, **1,310** responsables de estancias, **117** diputados federales y

locales, y **202** personas con otra calidad, sin dejar de advertir el detrimento a la totalidad de los beneficiarios del extinto Programa de Estancias Infantiles.

7. Los Estados de la República que concentraron el mayor número de personas quejasas y/o agraviadas fueron **Jalisco** con **2,424**, **Sinaloa** con **1,021**, **Veracruz** con **779**, y **Chiapas** con **207**.

8. De forma coincidente, las quejas señalaron, en síntesis, lo siguiente:

- a) El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, en su Anexo 13 “Erogaciones para la Igualdad entre hombres y mujeres” correspondiente al Ramo 20 de “Bienestar”, sufrió una disminución del 50% respecto del año inmediato anterior;
- b) Posteriormente se canceló el Programa de Estancias Infantiles en su totalidad, lo que constituye una violación a los derechos humanos de las niñas y niños usuarios del referido programa, de sus madres, padres y/o tutores, y de las responsables y trabajadoras de las estancias infantiles;
- c) Las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar ponen en riesgo los servicios de cuidado de niñas y niños en las estancias infantiles, lo que representa una violación a sus derechos a recibir cuidados en un lugar que propicie su desarrollo integral;
- d) 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;
- e) En cuanto a las responsables y trabajadoras de las estancias infantiles, las despoja de la oportunidad de tener un trabajo y un desarrollo personal, y
- f) Existencia de irregularidades en el censo de beneficiarios para el Programa de Apoyo al Bienestar.

9. 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 derechos de niñas y niños que generaría el recorte presupuestal al Programa de Estancias Infantiles y respetuosamente los exhortó, en su respectivo ámbito de competencia, a impulsar la asignación de recursos presupuestales necesarios para su operación.

10. El 5 de marzo de 2019, esta Comisión Nacional emitió medidas cautelares para evitar violaciones a los derechos de usuarios y beneficiarios del Programa de Estancias Infantiles, sin que se cuente con constancia alguna de cumplimiento por parte de la Secretaría de Bienestar.

11. La Recomendación 29/2019 se dirigió a los titulares de las Secretarías de Bienestar y de Hacienda y Crédito Público, de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

12. En términos generales, el Programa de Estancias Infantiles había registrado impactos positivos en la vida los usuarios y beneficiarios, de acuerdo a la información de diversas instancias que se citan en el documento recomendatorio, tales como los siguientes:

- a)** Tenía cobertura en las 32 entidades federativas, en 1,278 municipios;
- b)** 9,565 estancias infantiles estaban registradas en ese programa;
- c)** Atendía a 310,968 beneficiarios, de los cuales el 96.6% eran mujeres y 3.38% hombres;
- d)** Tenía presencia en las localidades con mayor índice de pobreza;
- e)** Incrementó en un 18% la probabilidad de las mujeres de encontrar empleo;
- f)** El 96.5% de los beneficiarios estimó que la atención y cuidado de sus hijas e hijos en las estancias había tenido un impacto positivo en el desarrollo del lenguaje, y 97.5% en su desarrollo motriz;
- g)** Las probabilidades de que niñas y niños tuvieran un desarrollo global anormal disminuyeron significativamente, a medida que permanecían por más tiempo en las estancias;
- h)** En mayo de 2012, la Organización de las Naciones Unidas otorgó al Programa de Estancias Infantiles el segundo lugar de los Premios a la Administración Pública, en la Categoría “Promoviendo el enfoque de género en la provisión de servicios públicos”;
- i)** Para 2018, se habían celebrado convenios en 23 entidades federativas para la acreditación del primer año de preescolar de niñas y niños que acudían a las estancias infantiles, y
- j)** En 2015, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, UNICEF, la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud, en colaboración con la entonces Secretaría de Desarrollo Social, el DIF Nacional y el Fondo de las Naciones Unidas para Promover los Derechos de las Personas con Discapacidad, 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”, cuyo objetivo es la detección temprana de discapacidades.

13. No se omite destacar que también se identificaron aspectos susceptibles de mejora, por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación destacó que a 2018 se detectaron irregularidades en 319 estancias infantiles de un total de 9,565, es decir, el 3.3%, y se formularon observaciones sólo al 1.8% del presupuesto destinado al Programa de Estancias Infantiles.

II. Resultados de la Investigación.

14. En la investigación de los hechos, esta Comisión Nacional realizó investigaciones documentales, de campo y entrevistas, requerimientos de información a diversas autoridades, así como análisis de videograbaciones. La práctica de esas diligencias consta en el expediente de queja **CNDH/1/2019/1599/Q**, el cual se encuentra conformado por 8 tomos, integrado por 7,330 fojas.

15. Del análisis de las evidencias contenidas en el expediente de queja, se evidenciaron violaciones a derechos humanos por los actos u omisiones siguientes:

PRIMERO. La reducción en 50.16% del presupuesto asignado al Programa de Estancias Infantiles respecto del ejercicio fiscal 2018.

16. Al respecto se destaca lo siguiente:

- a) Los recursos del Programa pertenecen al Ramo 20 “Bienestar”, y específicamente al Anexo Transversal 13 “Erogaciones para la Igualdad entre hombres y mujeres”. Lo anterior resulta relevante, toda vez que de conformidad con los artículos 2, fracción III-Bis y 41 último párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se trata de un monto que se asignó exclusivamente para un tema específico de interés social, **y las previsiones de gasto para los anexos transversales deben contar, al menos, con la misma proporción de recursos con los que fueron aprobados en el ejercicio fiscal inmediato anterior.**
- b) De igual manera, por tratarse de un Programa dirigido al desarrollo social, las autoridades debieron atender las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social, en específico los artículos 18, 19 y 20, **los cuales indican que los programas y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público. Por ello, 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.**
- c) En el caso que nos ocupa, durante la realización del procedimiento para la conformación y aprobación del Presupuesto de Egresos 2019, las Secretarías de Bienestar y de Hacienda y Crédito Público, proyectaron y autorizaron que el Programa de Estancias Infantiles tuviera un presupuesto 50.16% menor respecto al ejercicio fiscal 2018, que contó con 4,070 millones de pesos, para quedar en 2,041 millones de pesos en 2019.

- d) De las evidencias con que contó este Organismo Nacional, no se desprende fundamentación y motivación alguna que justificara esa disminución presupuestal, por el contrario, la decisión fue opuesta a la tendencia de incremento presupuestal que el programa había registrado desde su creación.
- e) Aunado a lo anterior, las autoridades omitieron valorar el interés superior de niñas y niños beneficiarios del Programa de Estancias Infantiles, cuya ejecución demostró impactos positivos para su desarrollo integral, por lo que representó una garantía institucional para la realización de sus derechos.
- f) En consecuencia, esta Comisión Nacional considera que la disminución presupuestaria constituye una medida de carácter regresivo tanto en lo normativo como en sus resultados, que trastoca la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales de niñas y niños, madres y padres y responsables y trabajadoras de estancias infantiles, toda vez que limitó **injustificadamente** el monto de los beneficios otorgados durante el ejercicio fiscal 2018, y disminuyó 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.

SEGUNDO. Se detectaron irregularidades en el procedimiento para la autorización de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar.

17. Las Reglas de Operación del Programa fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2019, y abrogaron las del Programa de Estancias Infantiles. Sin embargo, **no se trató sólo de un cambio de denominación, sino que el actual Programa de Apoyo al Bienestar contiene disposiciones sustancialmente distintas al de Estancias Infantiles**, por lo que, en realidad, constituye uno de nueva creación que no está previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

18. Tanto en el documento recomendatorio como en esta síntesis ejecutiva que se da a conocer, se establecen puntual y claramente las diferencias más importantes entre ambos programas, las cuales podrán ser consultadas en esos documentos.

Programa de Estancias Infantiles	Programa de Apoyo al Bienestar
Población objetivo	
1) Madres y padres con hijas o hijos de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años, o entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años, en casos de niñas o niños con alguna discapacidad.	No sufrió modificaciones

2) Estancias Infantiles afiliadas al programa	<u>Las estancias dejan de ser beneficiarias.</u>
Monto y forma de entrega de los apoyos	
<p>\$950 pesos mensuales por cada niña o niño, o \$1,800 pesos mensuales si viven con discapacidad. <u>Entrega a la estancia infantil.</u></p> <p>\$70,000 pesos, para las estancias que utilizaban para:</p> <p>a) Adecuación, compra de mobiliario y equipo para el espacio validado que operará como Estancia Infantil.</p> <p>b) Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil y Daños a Terceros.</p> <p>c) Gastos relacionados con la elaboración de un Programa Interno de Protección Civil.</p>	<p>\$1,600.00 bimestrales, por cada niña o niño, y \$3,600.00 bimestrales, si vive con discapacidad. <u>Entrega directa a madres y padres.</u></p> <p><u>Se elimina el apoyo a estancias infantiles.</u></p>
Seguro contra accidentes personales	
La entonces Secretaría de Desarrollo Social tenía que contratar un seguro contra accidentes personales para cada niña y niño usuario/a de las estancias.	<u>Se elimina la contratación del seguro.</u>
Criterios para las estancias infantiles	
Las Reglas de Operación contenían un Anexo donde se establecían criterios técnicos mínimos que debían reunir las estancias infantiles como requisito para afiliarse al programa.	<u>No se establecen disposiciones técnicas</u> y requisitos para estancias, toda vez que se elimina el impulso a los servicios de cuidado de atención infantil.
Capacitación para las responsables y trabajadoras	
El DIF Nacional y otras organizaciones impartían diversos programas de capacitación en materias como nutrición, desarrollo infantil y discapacidad.	<u>Se elimina esta obligación de las autoridades</u> de las Reglas de Operación.

19. De acuerdo al artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los Programas sujetos a Reglas de Operación deben obtener, antes de su publicación, la autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y un dictamen regulatorio de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria. La primera tiene por objeto asegurar que la dependencia que ejecutará el Programa cuenta con recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos, y el segundo, con la finalidad de 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.

20. Cuando los Programas tengan cambios sustanciales, o se trate de nuevos Programas, el Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2019, prevé que las dependencias o entidades de la administración pública deben presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público **un Diagnóstico sobre el estado del problema que se busca solventar con el Programa**, su evolución, las experiencias de atención, los objetivos, su aportación al Plan Nacional de Desarrollo, un análisis de las posibles alternativas para resolverlo, y un diseño del Programa, entre otros aspectos.

21. En el caso del Programa de Apoyo al Bienestar, la Secretaría Hacienda y Crédito Público emitió la autorización presupuestaria para el Programa de Estancias Infantiles el **30 de enero de 2019**; no obstante, el **20 de febrero del mismo año, emitió una segunda autorización** presupuestaria, esta vez, para al *Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras*, **sin considerar que se trata de un Programa no previsto en el Presupuesto de Egresos 2019.**

22. En esa segunda autorización presupuestaria, **la autoridad hacendaria le indicó a la de Bienestar que debía remitir el diagnóstico solicitado para los Programas de nueva creación**, lo cual confirmó, por un lado, que se trata de un programa completamente distinto al de Estancias Infantiles, y por otro, que no se atendió el procedimiento regular para la autorización presupuestaria para los programas de nueva creación.

23. Situación similar ocurrió con la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), ya que el 1 de febrero de 2019, se hizo público en su página web el anteproyecto de Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles, y posteriormente, el 22 de febrero publicó un segundo anteproyecto de Reglas de Operación **ahora** del Programa de Apoyo al Bienestar.

24. En su dictamen, la CONAMER señaló a la Secretaría de Bienestar, entre otros aspectos, que las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar no fueron acompañadas de diversos documentos y se omitió revelar el mecanismo para la selección o asignación de las personas que podrían tener acceso al apoyo, con reglas claras y transparentes.

25. Asimismo, CONAMER recomendó a la Secretaría de Bienestar **subsana** cada una de sus observaciones previo a la publicación de las Reglas de Operación en el Diario Oficial de la Federación, a fin de brindar mayor certeza jurídica a las personas y dar cumplimiento al orden legal aplicable, no obstante, sólo atendió una recomendación.

26. Las irregularidades en que incurrieron las autoridades, se pretendieron subsanar con la publicación de una normativa complementaria a las Reglas de Operación denominada *Lineamientos para la concurrencia de acciones y recursos para la operación del Programa de Apoyo al Bienestar*, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 2019, lo cual evidenció la determinación de la CONAMER de exentar del análisis de impacto regulatorio a tales lineamientos, atendiendo **únicamente a la manifestación** de la Secretaría de Bienestar en el sentido de que su contenido no tenía impacto regulatorio alguno.

27. En consecuencia, las autoridades no observaron las normas para la autorización y publicación de programas sujetos a reglas de operación, trastocando el derecho a la seguridad y certeza jurídicas de las niñas, niños, madres, padres, responsables y trabajadoras de estancias infantiles, que derivaron en la violación a diversos derechos humanos.

TERCERO. Falta de fundamentación y motivación en la eliminación del apoyo económico destinado a los servicios de atención y cuidado en las estancias infantiles y entrega directa del subsidio a los beneficiarios, sin considerar un mecanismo de supervisión para garantizar que se destinen exclusivamente a servicios de cuidado y atención integral infantil.

28. La Secretaría de Bienestar no fundó ni motivó, con base en los derechos de niñas y niños y su interés superior, la decisión de la modalidad de transferencias monetarias directas a las madres y padres beneficiarios del Programa de Apoyo al Bienestar, sin explicar de qué manera ese cambio contribuiría a una mejor protección de los derechos de la población menor de edad.

29. La ausencia en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar de un mecanismo para verificar que los recursos públicos que se entreguen se destinen al pago de los servicios de cuidado infantil, **no permitirá medir el impacto que la inversión estatal tiene en el cumplimiento de sus derechos y los beneficios reales en su desarrollo.**

30. En ese sentido, la autoridad debió 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 la austeridad en el gasto público y el combate a la corrupción.

31. 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 digna, supervivencia y desarrollo, a vivir en condiciones de bienestar, de prioridad, a la educación, a la protección de la salud, a la inclusión, a la participación, así como al juego y esparcimiento.

32. Igual preocupación lo es la eliminación de los montos para el “*Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil*” que incluía el Programa de Estancias Infantiles, los cuales estaban 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.

33. No se omite señalar que ante actos de corrupción, irregularidades o problemas administrativos, 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 la garantía constitucional del debido proceso que, en su caso, asisten a las responsables y trabajadoras de estancias a quienes se les impute haber incurrido en prácticas irregulares. De igual forma, reconocer el imperativo de generar acciones que fortalezcan la protección civil a partir de lo establecido en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

CUARTO. Irregularidades en los censos realizados por la Secretaría de Bienestar para la inscripción al nuevo Programa de Apoyo al Bienestar.

34. Este Organismo Autónomo recibió los resultados de un censo realizado por los beneficiarios y responsables de estancias infantiles, a través de medios electrónicos, del cual se advirtió que al menos **6,620 personas menores de edad** que eran beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles no fueron censadas por la Secretaría de Bienestar para recibir el apoyo del nuevo Programa. Los 5 estados donde se reportó el mayor número de casos fueron Veracruz, Estado de México, Chiapas, Sonora y Puebla.

35. Los actos y omisiones descritos transgredieron los siguientes derechos de los usuarios y beneficiarios del Programa de Estancias Infantiles:

❖ De todas y todos los usuarios y beneficiarios:

- a) Los derechos económicos, sociales y culturales al contravenir el principio de progresividad de los derechos humanos de niñas y niños, madres y padres, responsables y trabajadoras de estancias, toda vez que se limitó injustificadamente el monto de los beneficios que se venían otorgando con el Programa de Estancias Infantiles.

❖ De niñas y niños:

- a) **El interés superior de la niñez en primera infancia**, por la reducción presupuestal al Programa de Estancias Infantiles y la cancelación de este último; por **la eliminación del apoyo económico para infraestructura de estancias infantiles y el seguro de accidentes personales**, y en su caso, **por las transferencias monetarias directas** a madres y padres beneficiarios;
- b) **El derecho a una vida digna, a la supervivencia y el desarrollo**, toda vez que las autoridades otorgan apoyos económicos bajo un esquema asistencial, sin considerar que las estancias infantiles constituyen una garantía institucional para el cumplimiento de los derechos de niñas y niños en primera infancia, **susceptible de mejora en cuanto al modelo de atención, cuidado y desarrollo integral infantil, así como de los planes de protección civil**;
- c) **El derecho a la prioridad**, al omitir considerar las recomendaciones en materia de asignación presupuestaria del Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas;
- d) **El derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral**, al eliminar el seguro contra accidentes personales para niñas y niños bajo el cuidado del personal de los centros de atención, cuidado y desarrollo integral infantil del Programa de Estancias Infantiles;
- e) **El derecho a la educación**, toda vez que al eliminar el Programa de Estancias Infantiles se desatiende una obligación importante en materia de impulso a la creación de más espacios de cuidado y atención integral que permitan cubrir la demanda de educación inicial, y
- f) **El derecho a la participación**, al no tomar en consideración las opiniones de niñas y niños, madres trabajadoras y padres, así como responsables y trabajadoras de estancias infantiles, con motivo de la cancelación del Programa de Estancias Infantiles y la emisión del Programa de Apoyo al Bienestar.

❖ **De madres trabajadoras y padres solos:**

- a) **El derecho a la igualdad y no discriminación**, toda vez que el Programa de Estancias Infantiles representó una medida afirmativa para contribuir a la igualdad de género y permitir su incorporación al mercado laboral y su empoderamiento económico;
- b) **El derecho de las familias a la protección de su organización y desarrollo**, en virtud de que la entrega de apoyos directos a las familias y la eliminación del apoyo económico a la infraestructura a los centros de cuidado y atención infantil, no garantizan a las familias contar con ese tipo de servicios, y
- c) **El derecho al trabajo de madres trabajadoras y padres solos**, toda vez que la cancelación del Programa de Estancias Infantiles y la emisión de las Reglas

de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar genera riesgos 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 familiares de apoyo.

❖ **De las personas responsables y trabajadoras de estancias infantiles:**

- a) **El derecho al trabajo**, toda vez que la cancelación del Programa de Estancias Infantiles y las transferencias de apoyos económicos a madres trabajadoras y padres solos o tutores, genera un riesgo real de que varios centros de cuidado se vean obligados a suspender temporal o definitivamente sus actividades, o a llevar a cabo recortes de personal, y
- b) **El derecho a la igualdad y empoderamiento económico**, ya que 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. Lo anterior, sin demérito de haber sido privadas, 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.

36. Esta Comisión Nacional no omite destacar que dentro de las garantías de no repetición, 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 esos centros.

37. De igual forma, un estándar de protección ineludible lo constituye la adopción de **medidas de prevención en materia de seguridad y programas internos de protección civil que garanticen la integridad física y emocional de niñas y niños**, en el entendido de que deberá existir una supervisión permanente a dichos centros de atención a fin de identificar riesgos e implementar las acciones para evitar cualquier daño o afectación a usuarios y beneficiarios.

38. Por lo anteriormente expuesto, este Organismo Nacional, **en términos generales**, recomienda lo siguiente:

❖ **A la Secretaría de Bienestar:**

- a) 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 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.

- b) Establecer un instrumento que permita la verificación del uso de los apoyos económicos para los servicios de atención, cuidado, y desarrollo integral infantil.
- c) 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.
- d) Llevar a cabo 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 al Bienestar.
- e) Diseñar 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.
- f) 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 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:**

- a) 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.
- b) 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.

❖ **A la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria:**

- a) Llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar la transparencia y la mejora regulatoria de los anteproyectos de reglas de operación, particularmente de los programas de desarrollo social.

- b) 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.

❖ **Al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia:**

- a) Coordinar la supervisión y vigilancia de los centros de atención, cuidado y desarrollo integral infantil para garantizar la seguridad e integridad de las y los usuarios. 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.
- b) 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.

❖ **A la Secretarías de Bienestar y de Hacienda y Crédito Público:**

- a) 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.
- b) Instrumentar de manera inmediata, las acciones para que se transfieran los recursos correspondientes a los meses de enero y febrero de 2019, a las personas responsables de centros de atención, cuidado y desarrollo integral infantil beneficiarias del entonces Programa de Estancias Infantiles.
- c) 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.
- d) 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.

39. Asimismo, se establecen puntos recomendatorios que deberán atender de manera conjunta las autoridades destinatarias de la presente Recomendación, en colaboración con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños

y Adolescentes, personas expertas en primera infancia y la Secretaría de Educación Pública.

40. Finalmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, reitera:

- a) Al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado mexicano asumió ante la comunidad internacional, el compromiso de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos de las personas menores de edad;
- b) El artículo 18 de dicha Convención exige que el Estado deberá adoptar todas las medidas apropiadas para que **madres y padres que trabajan tengan derecho a beneficiarse de servicios de atención infantil, de protección de la maternidad y de guarderías;**
- c) La Observación General No. 19 del Comité de los Derechos del Niño, relativa a la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos de la niñez, establece que el Estado está obligado a velar por la planificación, aprobación y aplicación sistemática de presupuestos en los niveles federal y estatal para garantizar la efectividad de sus derechos, lo cual implica **no adoptar medidas regresivas en relación con los derechos de la niñez;**
- d) En las Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México emitidas en 2015, ese Comité recomendó a nuestro país, entre otros aspectos, intensificar los esfuerzos para **fomentar el desarrollo** de niñas y niños en primera infancia y proporcionar apoyo a sus familias para el cumplimiento de sus obligaciones, y
- e) En 2020, el Estado mexicano deberá rendir ante el Comité de los Derechos del Niño, su sexto informe periódico sobre el cumplimiento de la Convención, con el riesgo de que las medidas regresivas sobre el Programa de Estancias Infantiles deriven en un eventual señalamiento por parte de ese organismo internacional.

41. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos expresa su convicción y compromiso de seguir impulsando la cultura de respeto y observancia de los derechos fundamentales, para prevenir violaciones a los derechos de niñas y niños, lo cual es necesario para que se transite de una situación de vulnerabilidad a una en que sean sujetos plenos de derechos.

Ciudad de México, 10 de junio de 2019