



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO**

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**LOS EFECTOS DE LA CANCELACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS  
INFANTILES EN EL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRA EN DERECHO

CON OPCIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

PRESENTA:

LIC. LIZBETH NEFERTITI PÉREZ GONZÁLEZ

DIRECTOR DE TESIS:

DR. CARLOS SALVADOR RODRÍGUEZ CAMARENA

MORELIA, MICHOACÁN, SEPTIEMBRE DE 2020



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO**

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**LOS EFECTOS DE LA CANCELACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS  
INFANTILES EN EL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRA EN DERECHO

CON OPCIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

PRESENTA:

LIC. LIZBETH NEFERTITI PÉREZ GONZÁLEZ

DIRECTOR DE TESIS:

DR. CARLOS SALVADOR RODRÍGUEZ CAMARENA

MORELIA, MICHOACÁN, SEPTIEMBRE DE 2020

## **Dedicatoria**

A Dios, el gran creador que hizo posible esta etapa de mi vida.

A mi padre Ramón Alonso, por ser mi primer maestro de vida, por sus enseñanzas y por ser el mejor ejemplo de superación y perseverancia que conozco. A Lichis, por todo su amor, comprensión, constante motivación e innumerables tazas de café que hicieron posible este trabajo. Los amo infinitamente.

A mis hermanas Selene y Dulce, compañeras y cómplices de toda la vida, así como a mi hermano Luis Daniel, por ser el complemento ideal de mi entorno familiar.

En memoria de Rubén Valencia Contreras, la parte de mi corazón que ahora vive en el cielo, sé que estarías orgulloso de mi. Esto es por y para ti. Te extraño todos los días de mi vida.

## **Agradecimientos**

Con temor a ser omisa en la larga lista de personas a las que tengo tanto que agradecer por formar parte de la materialización de este proyecto, comenzaré expresando mi total gratitud al Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena, por su invaluable apoyo, motivación y puntos de opinión sin los cuales no hubiera sido posible tener en mis manos esta tesis, gracias totales por su paciencia, escucha, tiempo y dedicación.

A todos y cada uno de los profesores que tuve la dicha de conocer en esta digna institución, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, por su entrega y disposición para seguir aportando a la mejora de la sociedad vía la superación académica, con especial mención para mis lectores de tesis, por su valioso tiempo y aportaciones para la realización de esta investigación, así como al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por el impulso brindado para la culminación de mis estudios de posgrado.

A mis amigas Ashley, y Ana Isabel, por su incondicional amistad, porque a pesar de las constantes ausencias y renunciaciones que implica el desarrollo académico y profesional permanecieron siempre leales a mi lado. A Fanny, Paty, y Joel, amigos y cómplices que, sin duda, son lo mejor que me ha dejado esta maestría.

Por último, mi agradecimiento a mis ex colegas de trabajo de la Secretaría de Desarrollo Social, institución que forma parte esencial de mi vida y que me motivó a reflexionar e investigar sobre las profundas y urgentes necesidades de los sectores vulnerables de mi país.

## Índice

	pág.
<b>Relación de imágenes, gráficas y tablas</b> .....	ix
<b>Acrónimos</b> .....	x
<b>Resumen</b> .....	xii
<b>Abstract</b> .....	xiii
<b>Introducción</b> .....	xiv

## Capítulo 1

### **La infancia, base de la tutela de derechos, fomento de cuidados e implementación de políticas públicas en México**

1.1. <i>El desarrollo integral infantil</i> .....	2
1.1.1. <i>Las implicaciones estructurales del desarrollo integral infantil</i> .....	4
1.1.2. <i>El desarrollo integral infantil en México</i> .....	7
1.2. <i>La protección del menor bajo la figura del interés superior de la niñez</i> .....	9
1.2.1. <i>¿Qué es el interés?</i> .....	10
1.2.2. <i>La niñez, el menor y la infancia. Encuadre conceptual</i> .....	13
1.2.3. <i>El interés superior de la niñez</i> .....	16
1.2.4. <i>Surgimiento y desarrollo de la figura del interés superior de la niñez.</i> <i>Contexto global</i> .....	18
1.2.5. <i>El establecimiento del principio de interés superior de la niñez en México. Una aproximación histórica</i> .....	21
1.2.6. <i>El papel de las instituciones en la protección del interés superior de la niñez</i> .....	28

	<b>pág.</b>
1.3. <i>El cuidado y la atención infantil en México, hacia la prestación de un servicio</i> .....	30
1.3.1. <i>Los Centros de Atención Infantil</i> .....	34
1.4. <i>Políticas públicas, su implementación para el desarrollo social en México</i> .....	37
1.4.1. <i>La construcción de las políticas públicas</i> .....	38
1.4.2. <i>Ámbitos de aplicación de las políticas públicas. La política social</i> .....	40
1.4.3. <i>Políticas públicas para el desarrollo de la infancia</i> .....	41
1.5. <i>Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras</i> ...	44
1.5.1. <i>Origen del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras</i> .....	45
1.5.2. <i>El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Más de una década al servicio de los menores mexicanos</i> .....	47

## **Capítulo 2**

### **Marco normativo al servicio de la infancia**

2.1. <i>Primeros pasos hacia la creación de la legislación infantil</i> .....	57
2.1.1. <i>Congreso Internacional de Protección a la Infancia de 1883</i> .....	58
2.1.2. <i>Antecedentes de la protección de los derechos del niño en Latinoamérica</i> .....	59
2.2. <i>La figura del menor en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su protección, derechos y obligaciones</i> .....	62
2.2.1. <i>Los derechos de la infancia previos a la Constitución de 1917</i> .....	62
2.2.2. <i>El artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i> .....	65
2.2.3. <i>Otras disposiciones constitucionales relativas en materia de derechos de la infancia</i> .....	73
2.2.3.1. <i>Artículo 2º de la Constitución</i> .....	73

	<b>pág.</b>
2.2.3.2. <i>Artículo 3º Constitucional</i> .....	75
2.2.3.3. <i>Artículo 29 Constitucional</i> .....	75
2.2.3.4. <i>Artículo 73, fracción XXIX-P Constitucional</i> .....	76
2.2.4 <i>Los derechos de los padres de familia trabajadores en el ámbito constitucional</i> .....	77
2.3. <i>Los derechos de la infancia en el contexto internacional</i> .....	78
2.3.1. <i>Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño</i> .....	79
2.3.2. <i>Declaración Universal de los Derechos Humanos</i> .....	82
2.3.3. <i>Declaración de los Derechos del Niño</i> .....	86
2.3.4. <i>Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</i> .....	89
2.3.5. <i>Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer</i> .....	94
2.3.6. <i>Convención sobre los Derechos del Niño</i> .....	97
2.4. <i>Los derechos de la infancia y de los padres de familia trabajadores en el sistema jurídico mexicano</i> .....	102
2.4.1. <i>Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes</i> .....	103
2.4.2. <i>Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes</i> .....	110
2.4.3. <i>Ley General de Desarrollo Social</i> .....	116
2.4.4. <i>Ley Federal del Trabajo</i> .....	119
2.4.5. <i>Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil</i> .....	124

### **Capítulo 3**

#### **Estudio político y administrativo de la cancelación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras**

3.1. <i>El Programa de Estancias Infantiles como tutor de los derechos de la infancia y de los padres de familia trabajadores</i> .....	133
---	-----

	<b>pág.</b>
3.1.1. <i>La tutela del interés superior de la niñez por conducto del Programa de Estancias Infantiles</i> .....	134
3.1.2. <i>La tutela de los derechos de los padres de familia trabajadores por conducto del Programa de Estancias Infantiles</i> .....	140
3.2. <i>Acuerdo de fecha 28 de febrero de 2019</i> .....	147
3.2.1. <i>La publicación del acuerdo que modificó al Programa de Estancias Infantiles</i> .....	148
3.2.2. <i>La cancelación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras</i> .....	152
3.2.3. <i>Del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, al Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras</i> .....	155
3.3. <i>Reacción social frente a la cancelación del Programa de Estancias Infantiles</i> .....	157
3.3.1. <i>Posicionamiento de los partidos políticos frente a la cancelación del Programa de Estancias Infantiles</i> .....	158
3.3.2. <i>En búsqueda de la protección de la Justicia de la Unión</i> .....	164
3.4. <i>Recomendación 29/2019 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos</i> .....	172
3.4.1. <i>Respuesta a la recomendación 29/2019 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos</i> .....	184
3.5. <i>Análisis de las nuevas políticas públicas en materia de servicios de cuidado y atención infantil</i> .....	185

## **Capítulo 4**

### **Cultura del cuidado infantil como principal herramienta para la protección del interés superior de la niñez**

4.1. <i>El interés superior de la niñez y la cancelación del Programa de Estancias Infantiles</i> .....	191
---	-----



	<b>pág.</b>
4.1.1. <i>Contextos y factores para la extinción del Programa de Estancias Infantiles</i> .....	192
4.1.2. <i>Ponderación del principio de interés superior de la niñez en la cancelación del Programa de Estancias Infantiles</i> .....	197
4.1.3. <i>Efectos de la cancelación del Programa de Estancias Infantiles en el principio de interés superior de la niñez</i> .....	206
4.2. <i>Modelos y políticas públicas para el cuidado infantil en México</i> .....	215
4.2.1. <i>Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2020-2024</i> .....	219
4.2.2. <i>Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia</i> .....	221
4.2.3. <i>Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible</i> .....	225
4.3. <i>El cuidado infantil en la dinámica social y familiar de México</i> .....	228
4.4. <i>Desafíos del cuidado infantil en la cultura de protección del interés superior de la niñez</i> .....	233
4.4.1. <i>El cuidado infantil en México desde una perspectiva global. Desafíos y buenas prácticas</i> .....	240
<b>Conclusiones</b> .....	<b>253</b>
<b>Fuentes de Información</b> .....	<b>256</b>

## Relación de figuras, gráficas y tablas

	pág.
<b>Figuras</b>	
Figura 1. Historia del PEI .....	54
Figura 2. Reformas al artículo 4º de la CPEUM 1917-2019 .....	72
Figura 3. Los niños, niñas y adolescentes en México .....	74
<b>Gráficas</b>	
Gráfica 1. Participación de la población femenina en el mercado laboral mexicano (2007-2018) .....	143
Gráfica 2. Quejas presentadas a la CNDH por la cancelación del PEI .....	173
Gráfica 3. Preferencias para el cuidado infantil en México .....	230
Gráfica 4. Gasto individual por concepto de cuidado infantil.....	231
<b>Tablas</b>	
Tabla 1. Resumen cronológico de los instrumentos internacionales para la protección de los derechos de la infancia .....	101
Tabla 2. Asignación presupuestaria para el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2019 .....	149
Tabla 3. Datos de localización de jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la cancelación del Programa de Estancias Infantiles .....	166
Tabla 4. Elementos que motivaron la cancelación del Programa de Estancias Infantiles .....	197
Tabla 5. Las buenas prácticas del cuidado infantil en América Latina y el PBNN .....	250

## Acrónimos

<b>Acrónimo</b>	<b>Significado</b>
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CCAI	Centros de Cuidado y Atención Infantil
CENDI	Centros de Desarrollo Integral Infantil de la Secretaría de Educación Pública
CNCH	Cruzada Nacional Contra el Hambre
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social
CONOCER	Consejo Nacional de Normalización de Certificación de Competencias Laborales
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
EBDI	Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil
ENAPI	Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LFT	Ley Federal del Trabajo
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LPDNNA	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

<b>Acrónimo</b>	<b>Significado</b>
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PBNN	Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIPC	Programa Interno de Protección Civil
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México
PNPS	Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRONAPINNA	Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

## Resumen

El cuidado infantil en México ha sido considerado como una actividad propia a realizar dentro del hogar. La creencia de que esta actividad sigue una responsabilidad exclusiva de la mujer se contrapone con las necesidades que imperan en la sociedad.

La nueva dinámica social requiere de la existencia de centros adecuados para el desarrollo integral del menor en un entorno de protección de sus derechos.

El Programa de Estancias Infantiles, constituyó por una década un espacio de oportunidad para que padres de familia trabajadores que no cuentan con la oportunidad de pagar una guardería, pudieran otorgar mejores condiciones para sus hijos en el desarrollo de sus jornadas laborales. Este programa fue cancelado, produciendo algunas consecuencias en el entorno de los menores, sus familias y de la sociedad.

**Palabras clave:** cuidado infantil, guarderías, programa social, SEDESOL, suspensión.

## **Abstract**

Child care in Mexico has been considered a proper activity to be performed within the home. The belief that this activity follows an exclusive responsibility of the woman is opposed to the needs that prevail in society.

The new social dynamic requires the existence of adequate centres for the integral development of children in an environment that protects their rights.

For a decade, Estancias Infantiles provided an opportunity for working parents who don't have the opportunity to pay for childcare to provide better conditions for their children during their working hours. This program was cancelled, producing some consequences in the environment of the children, their families and society.

**Key words:** childcare, nurseries, social agenda, SEDESOL, suspensión.

## Introducción

La vida de la humanidad ha soportado múltiples cambios, durante las últimas décadas, provocados, entre otros factores, por el importante desarrollo de las tecnologías, la globalización mundial y la incorporación de la mujer al mundo laboral. Estos avances, con las crisis concurrentes, han modificado los patrones clásicos de vida. El de la familia, entre ellos, ha tenido que adaptarse al contexto que otros factores sociales le han marcado.

El arquetipo básico por excelencia en las sociedades tradicionales, formada por los padres y los hijos, dio paso, en las sociedades que se fueron industrializando e incrementando sus servicios, a otras formas de organización familiar. Hoy día, con relativa facilidad podemos encontrar una organización familiar compuesta por un adulto viudo con hijos de un primer matrimonio, que forma una familia reconstituida con otra persona que puede ser de una nacionalidad distinta, que aporte otro hijo, y que juntos deciden a su vez tener descendencia, o bien adoptar a un niño. Además, pueden fijar su residencia conjuntamente o mantener simultáneamente dos hogares. Necesariamente, y unido a este desarrollo tecnológico, social y familiar, ha tenido que darse un progresivo cambio de valores que permitiese la entrada de estos nuevos modelos de convivencia.

El paulatino abandono del componente religioso, como parte importante del esquema de estructuración familiar y social, ha liberado a los matrimonios de su carácter duradero, lo que ha facilitado la aparición de familias mono y homoparentales. Además, la creciente conciencia de una mayor igualdad hombre-mujer, tanto en el acceso al entorno laboral como en cuanto al reparto de las tareas domésticas y de guarda de los hijos, ha posibilitado combinaciones ajustadas a cada ciclo de vida familiar, con una distribución más equitativa de funciones.

No obstante, estos cambios no son fáciles de aceptar por todas las sociedades, ya que requieren un proceso para desmontar aquellos esquemas que han funcionado hasta el día de hoy, y volver a construir las bases que les hagan entender la vorágine del mundo de hoy. Ha habido personas, los menos, que han entendido y sabido aprovechar los cambios que se han producido. La gran mayoría, por lo menos en los países con una estructura social endeble como la nuestra, han resultado, de alguna manera, perdedores. De entre ellos, los niños han sido los más perjudicados, porque la integrarse los adultos al sistema productivo, han quedado en el desamparo, al carecer de personas que velen de manera más cercana por su desarrollo. Había que proteger a los menores, cuestión complicada si ambos padres trabajan; por supuesto, la situación se complicaba cuando la mujer era cabeza de una familia monoparental.

Los gobiernos no han sido ajenos a los cambios sociales que se han producido. En México, para intentar coadyuvar y dar respuesta a este problema social, se generó en el año 2007, el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras

El Programa se constituyó como una política pública cuyo objetivo fue dotar de esquemas de seguridad social que protegieran 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, para acceder mediante este programa a los servicios de cuidado y atención infantil, con el propósito de disminuir los índices de desocupación y desempleo, así como mitigar las tasas de deserción escolar de madres y padres de familia en situación de pobreza.

La manera en que se implementó el Programa consistió en la coordinación de acciones de los particulares, y asociaciones civiles en conjunto con la SEDESOL, para que mediante la suscripción de un Convenio de Concertación y el pago de subsidios mensuales, estos pudieran constituir y operar Centros de Cuidado y Atención Infantil, en beneficio de los menores y padres de familia que dado su situación socioeconómica, no podían acceder a los servicios de cuidado y atención infantil de instituciones de seguridad social y privadas.



La ejecución del Programa se llevó a cabo de manera ininterrumpida a lo largo de once ejercicios fiscales, hasta 2018, en el que por motivo de la implementación de políticas de austeridad a cargo del Gobierno de México, así como el abanderamiento de la idea del combate a la corrupción, el titular del Ejecutivo Federal, determinó cancelar la operación del Programa por los motivos que son expuestos en este trabajo.

La presente investigación centra su objeto de estudio en los efectos producidos en el interés superior de la niñez derivados de la cancelación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, el cual constituía una política pública ejecutada mediante un programa social de índole federal, cuyo principal propósito era hacer accesibles los servicios de cuidado y atención infantil a los menores de 6 años de edad, cuyos padres no contaban con esquemas de seguridad social que les permitieran recibir estas atenciones en instituciones constituidas para tal efecto como las guarderías.

El campo de estudio se circunscribe a una temporalidad relativamente reciente, la cual comprende desde el año 2019, en el cual se suscitó el problema; específicamente la cancelación de este programa social, al presente año 2020. Sin embargo, para efectos de esta investigación encuentra sustento teórico y legal en documentos y legislaciones internacionales y nacionales que han sido emitidas de manera previa a dichas anualidades.

Por otra parte, el contexto espacial en el que se ubica el objeto de estudio es de índole nacional, toda vez que el Programa de Estancias Infantiles, fue una política de creación federal, operada por entes de la Administración Pública Federal cuya aplicación se mantuvo vigente a lo largo de una década en todo el territorio de la República Mexicana, y cuya cancelación, situación que origina esta investigación, provocó reacciones de diversos actores en todo el país.

La principal problemática que se aborda es identificar cuáles son los efectos que produjo la cancelación del Programa de Estancias Infantiles, en el principio de interés superior de la niñez. Derivado de este planteamiento analizamos si realmente se generó un agravio a la esfera jurídica de los menores mediante esta determinación del Poder Ejecutivo; cuál es el papel del Estado mexicano respecto

a la protección de los derechos de la infancia; si se cumplen las obligaciones contraídas por el Estado mexicano mediante la firma de instrumentos jurídicos internacionales. Todas y cada una de estas interrogantes constituyen la base sobre la cual se plantea esta investigación, en la cual se profundizará sobre el papel del Estado, específicamente las actuaciones de su aparato administrativo, en materia de protección de los intereses y derechos de la infancia.

Entre otros objetivos primordiales de esta investigación, se encuentra realizar un análisis causal, con el cual se determine la probable existencia de violaciones a los derechos fundamentales de la niñez, producidas con motivo de esta actuación administrativa, y por otra parte señalar los efectos adyacentes que se derivaron en este sentido en el entorno familiar y social.

Mediante estos análisis, se pretende demostrar cómo la actividad administrativa incide en la protección de los derechos humanos y en el ejercicio de estos, específicamente en la actualidad bajo la perspectiva del cambio institucional que atraviesa nuestro país, con la implementación y seguimiento de los nuevos ideales de la administración pública federal y de sus propias formas de hacer gobierno.

La existencia de esta problemática data del año 2019, anualidad en la cual se determinó llevar a cabo el cese de funciones del Programa de Estancias Infantiles. Sin embargo, con el propósito de contar con un panorama general en el que se permitieran vislumbrar la protección y avances históricos para la protección de los derechos de la infancia, esta investigación realiza un recorrido a través del tiempo a fin de diagnosticar cuáles fueron las pautas que motivaron la progresión en materia de tutela de derechos de los menores de edad, tanto en el ámbito nacional como internacional.

El objeto de estudio que se aborda atiende a una problemática de recientes orígenes, que se analiza desde la perspectiva legal, debido a que la principal finalidad de la investigación es señalar si efectivamente se produjeron violaciones a los derechos humanos de los menores y de sus padres de familia con motivo de la cancelación del programa, con base a diversa normatividad en esta materia.

Otra de las aristas en las que se lleva a cabo esta investigación, es la de

índole administrativo, en virtud que se estudian los factores y razonamientos que pueden originar una determinación en este sentido, así como las implicaciones sociales, políticas, legales y económicas que se derivan de estas.

Este estudio profundiza, también, en el análisis del problema desde una perspectiva social, toda vez que la orientación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras se manejó desde sus orígenes como un programa social destinado a combatir las carencias sociales de los grupos vulnerables; la extinción de sus funciones, generó diversas reacciones entre los beneficiarios del mismo, así como en los órganos constitucionales competentes en materia de protección de derechos humanos, al señalar que la cancelación de esta política pública, atentaba contra los principios de progresividad y originaba menoscabos a los derechos políticos, económicos y culturales ya adquiridos.

Los efectos producidos en este sentido se encuentran latentes en la actualidad, debido a que las personas que estimaron vulnerados sus derechos con esta actuación administrativa, buscaron instancias legales para combatir esta determinación. Estos recursos aún se encuentran pendientes por resolver. Por otra parte, conforme al máximo órgano autónomo en materia de protección de derechos humanos, se ha señalado al Estado mexicano como responsable de afectaciones al principio del interés superior de la niñez, emitiendo una recomendación al respecto, misma que no ha sido observada ni acatada por el Ejecutivo Federal, lo que mantiene latentes las fricciones entre ambas instituciones.

Los cimientos de esta investigación se encuentran en una metodología de carácter deductivo, y analítico; el objeto de estudio es abordado desde una concepción generalizada, partiendo de nociones básicas como los conceptos de desarrollo integral, cuidado infantil e interés superior de la niñez, para de manera posterior referirlos a una problemática concreta como lo es la cancelación de políticas públicas para el cuidado infantil en México y las repercusiones de esta acción en el interés superior de la niñez.

Otras de las metodologías aplicadas a este estudio son las de carácter estructuralista, histórico y comparativo. La primera de ellas se aborda en razón que, en el análisis normativo que se realiza, se toma en cuenta una jerarquía de normas

internacionales, que dan pauta para la creación de legislación mexicana en la materia, que de manera posterior fungirá como base para la creación de instituciones. El método histórico es una característica fundamental de este estudio, pues mediante él se abordan aspectos como la evolución del menor y la protección de sus derechos a lo largo del tiempo. Por último, se emplea el método comparativo, a fin de detectar aspectos políticos y administrativos en materia de cuidado infantil de países latinoamericanos que pudieran emularse en México.

Con relación al contenido de la investigación, en primer lugar se posicionan nociones básicas sobre el origen sociológico de la necesidad de contar con una institución jurídica que promueva la consideración de la infancia en las agendas legislativas y administrativas; es decir, la figura del interés superior de la niñez, de la cual debe observarse todas sus dimensiones, específicamente aquellas que tiendan a garantizar su desarrollo integral, trazando líneas generales para la creación de modelos de cuidado infantil, que pueden ser constituidos mediante políticas públicas, conforme se analiza en este apartado.

El segundo pasaje de la investigación aborda los primeros intentos internacionales de crear una legislación aplicable de manera universal para mitigar aspectos que comprometían el desarrollo de los infantes, esfuerzos que de manera posterior se vieron traducidos en Declaraciones y Convenciones que actualmente sirven como sustento para el reconocimiento de los derechos de la infancia en todo el mundo. En el caso de México, país en el cual, a partir de la suscripción y ratificación de estos instrumentos normativos, se realizaron una serie de adecuaciones a su marco constitucional y normativo, con el fin de garantizar la protección más amplia al principio del interés superior de la niñez.

En ese tenor, correlacionando las disposiciones normativas con las prácticas en materia de tutela de este principio, en el tercer capítulo se analiza la mecánica operativa del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras como un medio creado por el Estado en el año 2007 para hacer frente a diversas necesidades socioeconómicas que incidían en el ejercicio de diversos tipos de derechos. Sin embargo, como se analiza en este apartado, esta política fue cancelada mediante un acuerdo presidencial, lo que provocó una serie de

reacciones en diversos ámbitos sociales, como la reacción de órganos constitucionales que señalaron esta acción como regresiva en detrimento de la infancia mexicana.

Finalmente, el cuarto y último capítulo de esta investigación analiza de manera puntual cuáles son los efectos de la cancelación de este programa social; describe la manera en que el proceder el Ejecutivo Federal vulneró de manera directa el principio de interés superior de la niñez, y, a modo de explicar la situación de las políticas actuales en materia de cuidado infantil, se realiza un estudio referencial con países latinoamericanos que cuentan con este tipo de programas, con la finalidad de detectar aspectos que pudieran emularse en nuestro país para la creación de nuevas políticas para el cuidado infantil, de carácter integral y con enfoque de protección de derechos humanos. Esto se reflejaría en esquemas de cuidado de la infancia holísticos y mediante la corresponsabilidad activa entre padres de familia y el Estado para el desarrollo de los menores en condiciones de equidad y con sentido de justicia social.

## **Capítulo 1**

### **La infancia, base de la tutela de derechos, fomento de cuidados e implementación de políticas públicas en México**

*En cada niño se debería poner un cartel que dijera:  
Tratar con cuidado, contiene sueños.*  
Mirko Badiale

SUMARIO: 1.1. *El desarrollo integral del menor.* 1.2. *La protección del menor bajo la figura del interés superior de la niñez.* 1.3. *El cuidado y la atención infantil en México, la prestación de sus servicios.* 1.4. *Políticas públicas, su implementación para el desarrollo social en México.* 1.5. *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.*

En el presente capítulo se abordará la manera en la que la figura del menor fue evolucionando, desde el punto de vista jurídico y sociológico, mediante el análisis de los motivos por los cuales dejó de ser sujeto de protección doméstica, a ser titular de derechos, y en consecuencia, a ser acreedor a la protección del Estado dada su condición de vulnerabilidad frente a otros grupos sociales, mediante la implementación de programas de índole social como el de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

La tutela por parte del Estado hacia el menor, conlleva la necesidad de implementar acciones mediante las cuales se propicie el desarrollo integral del niño, pues durante sus primeros cinco años de vida, se definirán en gran medida los rasgos de su personalidad y adquirirá herramientas que le permitirán incorporarse a la sociedad, para lo cual es necesario que desde la primera infancia crezca en

condiciones que le permitan gozar de todos sus derechos y que en años posteriores cuente con las cualidades fundamentales para ser un agente de cambio en beneficio de la sociedad.

La manera en la que el Estado vela por la protección del menor se da mediante la adopción y ejecución de políticas públicas basadas en gran medida en recomendaciones de Organismos Internacionales, las cuales se traducen en la implementación de programas sociales y centros de cuidado y atención infantil, regulados en el propio sistema jurídico mexicano.

### *1.1. El desarrollo integral infantil*

Dentro de los motivos por los cuales se constituyen los Estados, se encuentra el establecer las condiciones de vida necesarias para que los habitantes satisfagan sus necesidades y de manera gradual desarrollen sus capacidades para ponerse al servicio de su sociedad.

Las maneras en que el Estado propicia los entornos para favorecer las condiciones para el desarrollo de los individuos son múltiples y dependen en gran medida de las cualidades y características del grupo que se pretenda beneficiar, ello en virtud de la diversidad existente dentro de la sociedad marcada por rasgos de diferentes tipos como la edad, aspectos biológicos y psicológicos, condiciones socioeconómicas y culturales, entre otras.

Uno de los grupos sociales que se distinguen por la necesidad de contar con condiciones específicas para su desarrollo es la infancia, ello en virtud de que este sector representa la nueva generación de la sociedad, y por lo tanto es necesario otorgarle todas las condiciones para que generen todo el potencial posible de sus capacidades.

Dada una nueva perspectiva de la infancia, originada por el reconocimiento de diversos derechos enfocados en este sector, los cuales se analizarán en el momento oportuno de esta investigación, la ciencia ha planteado nuevos descubrimientos que ponen de manifiesto la relevancia que tiene la infancia en la vida de las personas, y, por ende, la necesidad de garantizar la protección y potencial del menor en todos sus aspectos.

Dicho lo anterior, es necesario definir qué se entiende por *desarrollo integral del menor*. José Amar define al desarrollo infantil como la correlación que existe entre el sentido del desarrollo humano y la forma en que se llevan a cabo los procesos que la determinan dentro de los cuales se encuentran cualidades que siempre están en construcción.<sup>1</sup>

Por otra parte, Eming Young establece que el desarrollo integral infantil se compone de elementos de carácter dinámico, biológico y cultural, en donde los niños son partícipes activos de su propio desarrollo, reflejando de esta manera, la tendencia intrínseca de los humanos de explorar y dominar el ambiente que los rodea.<sup>2</sup>

De lo anterior se puede señalar que el desarrollo integral infantil es el producto natural del proceso del crecimiento humano derivado del conjunto de características biológicas, sociales y culturales a través de las cuales las personas en los primeros años de su vida adquieren los elementos y potencialidades que lo definirán en las etapas subsecuentes de la vida.

Para llegar a una inferencia sobre la conceptualización del desarrollo integral infantil, es necesario precisar que este es un término que se encuentra vinculado con la etapa de la vida que es denominada *primera infancia*, la cual, de acuerdo con Tatiana Romero, es la etapa inicial del ciclo vital, durante la cual se estructuran las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social de las personas. Asimismo, el término *primera infancia* permite que los menores sean reconocidos como titulares de derechos en el plano internacional<sup>3</sup>

Otro aspecto por el cual la primera infancia es un aspecto relevante es el consistente en que es en esta etapa de la vida donde se inicia la consolidación de

---

<sup>1</sup> Amar Amar, José, y Martínez González, Marina B., *El ambiente imperativo. Un enfoque integral del desarrollo infantil*, Barranquilla, Universidad del Norte, 2011, p. 3, [https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=fYEXYPPkc-4C&oi=fnd&pg=PR9&dq=desarrollo+integral+infantil&ots=7q369d-B5q&sig=8ItzERmiOrdAdjIRIYdfAqR-7g&redir\\_esc=y#v=onepage&q=desarrollo%20integral%20infantil&f=false](https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=fYEXYPPkc-4C&oi=fnd&pg=PR9&dq=desarrollo+integral+infantil&ots=7q369d-B5q&sig=8ItzERmiOrdAdjIRIYdfAqR-7g&redir_esc=y#v=onepage&q=desarrollo%20integral%20infantil&f=false).

<sup>2</sup> Eming Young, Mary, y Fujimoto Gómez, Gaby, “Desarrollo infantil temprano: lecciones de los programas no formales”, *Acción pedagógica*, Táchira, Venezuela, vol. 13, No. 2, 2004, Universidad de los Andes, pp. 186 y 187, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2970476>.

<sup>3</sup> Romero, Tatiana, “Políticas de primera infancia en Iberoamérica: avances y desafíos en el siglo XXI” en: Palacios Jesús y Castañeda Elsa (coords.), *La primera infancia (0-6 años) y su futuro*, Madrid, Fundación Santillana, p. 40.



la personalidad, aptitudes y capacidades de las personas. Por otra parte, Tatiana Romero establece la complejidad que surge de determinar el límite de edad para considerar el grupo social que integra la primera infancia, pues en algunos países comprende de los 0 a 6 años de edad, mientras que en otros la edad máxima es de 8 años, esta diferencia se encuentra dada por los sistemas educativos en Iberoamérica.<sup>4</sup>

Más allá de las complejidades metodológicas a las que se enfrentan sociólogos y juristas para determinar dicho rango de edad para considerar que un menor atraviesa por la primera infancia, el enfoque que debe darse a esta fase de la vida debe ser el del análisis de la primera infancia como la base fundamental para el desarrollo físico, emocional, intelectual y social de las personas, por lo que, deben atenderse necesidades específicas, tales como la nutrición, la educación, el reconocimiento de la identidad, la protección y el desenvolvimiento del menor en un núcleo familiar.

Señalada la trascendencia psicosocial y jurídica de la primera infancia, a continuación, se analizan los componentes que integran el desarrollo integral infantil, para de manera posterior realizar un estudio sobre la manera en que este es protegido y garantizado por el Estado Mexicano, mediante diversos mecanismos como la legislación y la creación de políticas públicas y programas sociales para la protección de la niñez

#### 1.1.1. *Las implicaciones estructurales del desarrollo integral infantil*

El desarrollo integral implica la atención de aspectos específicos para potencializar las capacidades de los infantes, garantizar las condiciones adecuadas para que los menores puedan recibir alimentación, nutrición, salud, el acceso a su identidad y a una vida libre de violencia. Este desarrollo constituye una base sobre la cual puede detonarse el crecimiento del menor en su esfera psicológica, afectiva, física y social.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Amar Amar, José, y Martínez González, Marina B., *op. cit.*

El primer aspecto por analizar respecto al desarrollo integral infantil es el acceso de los menores a la nutrición, pues de una nutrición de calidad deriva que el menor pueda tener condiciones de salud óptimas y un rendimiento escolar adecuado, y en consecuencia pueda tener herramientas para potencializar sus capacidades de interacción social.<sup>6</sup>

Dentro del aspecto nutritivo, y de acuerdo a la información proporcionada por la UNICEF, deben evaluarse las condiciones en las cuales el menor recibió sus primeros nutrientes en su etapa de lactante, para de manera posterior, ser supervisado en su desarrollo nutritivo a fin de evitar enfermedades derivadas de una deficiente nutrición o prevenir aquellas propiciadas por una mala alimentación, como lo es el caso de la obesidad y diabetes infantil, que al día de hoy van en aumento en nuestro país, considerándose un problema de salud pública.<sup>7</sup>

Otro aspecto por considerar para afirmar que un Estado propicia el desarrollo integral infantil, lo constituyen las garantías en que las instituciones reconocen la titularidad del menor como sujeto de derechos y obligaciones mediante la asignación de una identidad, situación jurídica que se propicia mediante un acto de naturaleza declarativa a cargo del Registro Civil.<sup>8</sup>

La asignación de una identidad, mediante el establecimiento de un nombre, genera también vínculos de parentesco del menor con sus progenitores, comenzando con ello lo que debiera ser la base para propiciar un entorno seguro y sano para el menor desde su hogar, que es el lugar en donde debe recibir los primeros cuidados físicos y las principales atenciones afectivas y sociales para su desarrollo.

Un aspecto del desarrollo integral infantil que se encuentra estrechamente relacionado con el entorno familiar, lo constituye el derecho del menor a una vida libre de violencia, en donde prevalezcan los cuidados hacia la persona e integridad del menor, generando acciones para minimizar el descuido por parte de los padres de familia, tutores y personas que se encuentran al cuidado de las y los niños, pues

---

<sup>6</sup> UNICEF, *Desarrollo de la primera infancia*, UNICEF, México, 2019, [s.p.], <https://www.unicef.org/es/desarrollo-de-la-primera-infancia>.

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> *Idem*.

la omisión en el cuidado genera afectaciones a la salud y dificultades en el aprendizaje.<sup>9</sup>

La educación constituye otro factor fundamental para el desarrollo integral del menor, pues por conducto de ella el individuo en sus primeros años de vida, adquiere capacidades cognitivas, desarrolla estímulos cerebrales, tiene contacto con el mundo que le rodea, y adquiere destrezas para su supervivencia e interacción con sus semejantes mediante el acondicionamiento de su conducta, guiado en primer lugar por sus propios padres, y de manera posterior por las personas que prestan servicios de cuidado y atención infantil de manera profesional o habitual.<sup>10</sup>

Una forma de potencializar el aspecto educativo del menor, es mediante actividades de estimulación temprana a beneficio de su aprendizaje, sin embargo, es una realidad palpable que en nuestro país, debido a las condiciones de pobreza y marginación en las que viven más de la mitad de la población urbana y rural, los medios socioeconómicos y de producción para acceder a estos servicios son limitados, situación por la cual es necesaria la intervención del Estado mediante instituciones que puedan brindar estos servicios, como los denominados Centros de Cuidado y Atención Infantil<sup>11</sup> (en lo sucesivo CCAI), y de manera posterior de las instituciones públicas educativas de nivel básico.<sup>12</sup>

Por otra parte, Juan José Amar, señala que el desarrollo del menor debe ser comprendido desde un enfoque holístico, en el que se analice el desarrollo de la persona desde su aspecto biológico, social y cultural. En este proceso el ser humano se autoconstruye mediante su interacción permanente con otras personas, advirtiéndose que esta construcción de la persona se da con base a tres etapas: la relación consigo mismo, con los otros y con su ambiente.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> UNICEF, *La agenda de la infancia y la adolescencia 2019-2024*, UNICEF, México. 2019, [s.p.], <https://www.unicef.org/mexico/informes/la-agenda-de-la-infancia-y-la-adolescencia-2019-2024>.

<sup>10</sup> *Idem*.

<sup>11</sup> Una de las principales actividades de los Centros de Cuidado y Atención Infantil es la de acompañar a los padres de familia y tutores en el desenvolvimiento del desarrollo integral infantil, lo cual se realiza mediante la ejecución de políticas y programas creadas para tal fin.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> Amar Amar, Juan José, *Desarrollo infantil y prácticas de cuidado*, Barranquilla, Universidad del Norte, 2015, p. 6, [https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=frFCDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=pr%C3%A1cticas+de+cuidado+infantil&ots=h\\_CW6mjVpl&sig=PZLHwH0\\_Yz3yWPIw4GGZ5NWzQkA#v=onepage&q=pr%C3%A1cticas%20de%20cuidado%20infantil&f=false](https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=frFCDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=pr%C3%A1cticas+de+cuidado+infantil&ots=h_CW6mjVpl&sig=PZLHwH0_Yz3yWPIw4GGZ5NWzQkA#v=onepage&q=pr%C3%A1cticas%20de%20cuidado%20infantil&f=false).

Como se puede advertir, todos y cada uno de los componentes del desarrollo integral infantil se encuentran vinculados, a tal grado que las deficiencias generadas en un aspecto pueden repercutir de manera considerable a otro, situación por la cual se aprecia que el desarrollo es integral, pues cada parte conforma una parte esencial de un todo, por lo que se debe procurar la atención puntual en cada aspecto a fin de que el menor pueda alcanzar en cada fase el óptimo grado de perfección.

Por otra parte ese desarrollo no puede estar completo sin la interacción del menor con otros factores externos a él, es por ello que surge la necesidad de que el niño, en sus primeros años de vida, desarrolle actividades que le permitan relacionarse con otras personas de su mismo rango de edad, para que consecuencia de dicha convivencia pueda ir potencializando de manera gradual sus capacidades de adaptación social y sociabilización que posteriormente le permitirán su incorporación activa a la dinámica poblacional.

#### 1.1.2. *El desarrollo integral infantil en México*

La atención a la primera infancia en México enfrenta problemas de carácter económico y presupuestario, en virtud de ser el sector que cuenta con el menor nivel de desarrollo y al que se le destina menor gasto público.<sup>14</sup> Por lo que el Estado, al compartir la responsabilidad del desarrollo del menor en conjunto con los padres de familia, es la institución que debe proveer de las condiciones y estructuras necesarias para el desarrollo infantil mediante la asignación de vastos recursos que permitan la consolidación, ejercicio y profesionalización de centros de cuidado y atención infantil.

En México, la forma en la que los CCAI garantizan la atención a los aspectos que conforman el desarrollo integral infantil se rige de acuerdo a las disposiciones señaladas en el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (en lo sucesivo PNPS), estableciendo las líneas de acción compartidas entre las instituciones públicas, privadas y mixtas, en

---

<sup>14</sup>UNICEF México, *Programa “Primera Infancia”*, México, UNICEF, 2019, [s.p.], <https://www.unicef.org/mexico/primera-infancia>.

conjunto con los padres de familia o tutores para velar por el desarrollo del menor como a continuación se expone.<sup>15</sup>

En el aspecto nutricional y de salud el PNPS establece que los CCAI son un campo de oportunidad para implementar estrategias de prevención, mediante la instrucción de un régimen adecuado de alimentación y el acercamiento de los menores a actividades físicas para mejorar sus condiciones de salud, asimismo se implementan acciones para procurar la higiene personal y del entorno de los menores, explicándoles sobre la importancia del aseo continuo y permanente sobre sus cuerpos.<sup>16</sup>

La manera en que los CCAI velan por el desarrollo del menor en el aspecto educativo, se da en la medida que propician la implementación de actividades acorde a la edad de las y los niños tales como la exploración y reconocimiento de las partes del cuerpo, figuras, colores, el reconocimiento del entorno, la exploración de sí mismo, actividades de interacción social y de comunicación, relación con objetos, comunicación con adultos, y actividades de desarrollo individual que permitan identificar las aptitudes y destrezas de cada menor.<sup>17</sup>

La importancia de proveer de actividades educativas para el desarrollo integral consiste en identificar la trascendencia de la educación en la vida del individuo, desde sus primeros años de existencia, advirtiéndose tres principales funciones, la primera de ellas de carácter asistencial en la cual se da respuesta a las necesidades básicas de la infancia, la segunda función relativa a la sociabilización mediante el establecimiento de pautas de convivencia e interacción comunitaria, y la tercera de ellas la función pedagógica que es la enseñanza sistemática de contenidos curriculares para la construcción de aprendizajes.<sup>18</sup>

La implementación de actividades para propiciar el cuidado nutritivo, de salubridad y educativo dentro de los CCAI, generan como consecuencia la intervención de los padres de familia o tutores en estas actividades, pues al ser los

---

<sup>15</sup> Congreso de la Unión, “Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018 (PNPS)” *Diario Oficial de la Federación*, México, 2014, p. 1, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343090&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343090&fecha=30/04/2014).

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>18</sup> *Idem*.

responsables de los menores deben encontrarse atentos al grado de aprendizaje y desarrollo adquirido por sus menores.

Dicho lo anterior, estas actividades propician la adquisición de conocimientos y prácticas en los adultos para que estos puedan crear un entorno adecuado para los menores en sus hogares, es decir que, tomando como base las actividades realizadas en los Centros, se consolida un ambiente de reciprocidad con los padres de familia a fin de que el aprendizaje adquirido en los Centros sea reforzado en el hogar, y viceversa. En consecuencia, el desarrollo integral infantil puede ser asimilado como una potestad compartida entre el Estado, por conducto de sus instituciones, y por la sociedad (padres de familia, tutores, y prestadores de servicios de cuidado y atención infantil).

Uno de los conductos por medio de los cuales el Estado asume su rol garante respecto al desarrollo integral infantil, se relaciona en la manera en que este fija los mecanismos legales e institucionales pertinentes para promover, reconocer y garantizar el ejercicio pleno de los derechos que comprende la primera infancia, lo anterior mediante el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas que permitan detonar el desarrollo armónico de este sector de la población.

Las líneas que permiten la creación de dichas políticas públicas, que de manera posterior son materializadas mediante la creación de una normativa específica, se encuentran determinadas por un principio fundamental de carácter constitucional y de derecho internacional, denominado *interés superior de la niñez*. De este principio se abordarán sus orígenes, objetivos, implicaciones e instrumentación a nivel global y dentro del sistema jurídico mexicano.

### *1.2. La protección del menor bajo la figura del interés superior de la niñez*

La defensa de los derechos de sectores considerados como vulnerables, ha sido producto de diversas luchas históricas, sociales, económicas y culturales que han marcado el curso de la historia de las relaciones humanas y cuyos efectos han tenido repercusiones palpables hasta nuestros días, luchas que han tenido efectos como el establecimiento de mecanismos de protección de prerrogativas en el ámbito

nacional e internacional.

Una vez reconocida la necesidad de contar con una protección a sectores vulnerables, el legislador debe ser cauteloso al fijar la manera en que serán garantizados esos derechos en el orden jurídico, es decir, debe contar con herramientas que permitan tener identificado de manera plena el bien jurídico a tutelar con la emisión de una norma en concreto.

En ese orden de ideas, es de precisar la razón conceptual del interés superior del menor o también conocido como interés superior de la niñez, para mayor entendimiento tanto el concepto de interés y de niño, o menor, serán analizados de manera separada.

### 1.2.1. ¿Qué es el interés?

Conforme a lo señalado por la Real Academia de la Lengua, la palabra *interés* significa el provecho, utilidad o ganancia de algo; el interés implica la conveniencia o beneficio en el orden moral o material.<sup>19</sup>

Por otro lado, Francisco M. Cornejo, señala como raíz del concepto de interés el vocablo latino *interest*, del verbo *ininteresse* que significa importar. Precisa que el interés se encuentra estrechamente relacionado con los fines del derecho, siendo uno de ellos la protección de los intereses tendientes a satisfacer las necesidades fundamentales de los individuos y grupos sociales.<sup>20</sup>

En ese orden de ideas, se demuestra que el uso del concepto interés implica el empleo de otros factores más allá de los normativos. El interés lleva implícito un aspecto moral y axiológico, es decir, la manifestación de un deseo y necesidad de salvaguarda de aspectos propios de la persona a manera individual, y posteriormente en el ámbito colectivo que son considerados como primordiales para su existencia.

---

<sup>19</sup> Real Academia de la Lengua, *Diccionario de la lengua Española*, tema consultado: “interés”, Edición del Tricentenario, Madrid, Asociación de Academias de la Lengua Española, 2018, [s.p.] <https://dle.rae.es/?id=LtgQXGl>.

<sup>20</sup> Cornejo Certucha, Francisco M., *Diccionario Jurídico Mexicano*, tema consultado “interés”, Edición Histórica, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM ,Porrúa S.A., 2011, pp. 2111-2114.

El interés dentro del ámbito del derecho, ha sido estudiado por teóricos como Recásens Siches, quien señala que la protección de derechos puede reducirse a dos principales categorías, la primera de ellas a los intereses de libertad, refiere a la liberación de los individuos frente a situaciones que pudieran comprometer su vida en sociedad, y la segunda de ellas es la relativa a intereses de cooperaciones, que implica la ayuda o asistencia que otorga una persona o una colectividad para la realización de fines humanos los cuales no se materializarían sin la existencia de esta cooperación.<sup>21</sup>

Otra clasificación de los intereses es la aportada por Roscoe Pound, quien clasifica a los intereses en individuales, públicos y sociales. Los intereses individuales refieren a los derechos relativos a la personalidad, dentro de los cuales figura el derecho a la vida, al desarrollo de la libre personalidad, entre otros que son parte del estudiado interés superior de la niñez. Los intereses públicos son los que se encuentran destinados a satisfacer las necesidades del Estado, su característica principal es la protección que les otorga la ley mediante el otorgamiento de facultades a los órganos de gobierno. Por último, los intereses sociales son aquellos que tienen relación con el bienestar general de la colectividad.<sup>22</sup>

Los dos teóricos antes referidos, señalan aspectos compartidos sobre el interés, identificando la naturaleza social de éste término, pues aplicado al campo del derecho no basta con la satisfacción de un interés particular para el cumplimiento de la normativa, sino que la utilidad del establecimiento de un interés concreto en la ley alcanzará su verdadero propósito en la medida que surta efectos ante una colectividad, es decir que el interés individual se encuentra estrechamente ligado con el interés social bajo la dirección y acompañamiento de un interés público.

Para mayor abundamiento sobre el tema del interés es fundamental retomar los postulados emitidos por el jurista alemán Rodolfo Von Ihering<sup>23</sup>, autor de la teoría

---

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> Alemania (1818-1892), autor de diversas obras como “*El espíritu del derecho romano*” y “*La lucha por el derecho*” y cuyas principales aportaciones al ámbito jurídico versan sobre el trasfondo histórico del derecho. Examinó al derecho como un todo orgánico que cambia con las exigencias y necesidades básicas de la vida, en ese tenor señala que el derecho es un conjunto de las condiciones de la existencia de la sociedad. Sus teorías



denominada *jurisprudencia de intereses*, la cual tiene como principal razonamiento que, al interpretar y aplicar el derecho, es necesario desechar los conceptos jurídicos abstractos, que en la mayoría de las ocasiones están plagados de formalismos y tecnicismos, remplazando esos conceptos por una valoración de intereses protegidos por la ley.<sup>24</sup>

De acuerdo con el pensamiento de Ihering, los intereses son los derechos subjetivos protegidos, es decir, cuestiones que van más allá de la concepción pecuniaria del término económico o mercantil que conlleva dicha acepción, sino que para este jurista el derecho debe considerar la protección de la persona en aspectos internos de la misma, como su personalidad, valores, honor y sentimientos.<sup>25</sup>

Por otra parte, Herranz Ballesteros, sostiene que el interés de la niñez, o de cualquier otra persona requiere plantear el *interés* en dos planos diferenciados: por un lado el interés jurídico, y por otro lado, el interés en un aspecto normativo.<sup>26</sup> La autora, citando a Ihering y su jurisprudencia de intereses, señala que el interés es el fin de la ley, de manera que cada precepto jurídico decide sobre un conflicto de intereses, a la vez que la protección de un interés se realiza siempre a costa de otros intereses.

Continuando con el estudio de la jurisprudencia de intereses de Ihering, Ayala Añazco, señala que de acuerdo con dicha teoría no existe ninguna disposición legal que carezca de un fin, ese fin se entiende como las necesidades y deseos presentes en la sociedad, las cuales se reconocen en las relaciones de diversa índole de sus miembros, por lo que el interés será la función social de toda ley.<sup>27</sup>

En ese sentido, se demuestra que la toda legislación busca proteger un

---

indican que el derecho es flexible y debe encontrarse presente como mecanismo de solución a los grandes y pequeños problemas de la vida por lo cual se mostró crítico al exceso de formalismos que implica la ciencia jurídica.

Ver más en: Abad de Santillán, Diego (trad. y pról.), en Von Ihering, Rudolf, *La lucha por el derecho*, Puebla, José M. Cajica Jr. S.A., 1957, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1596/2.pdf>, pp. 4-8.

<sup>24</sup> Cornejo Certucha, Francisco, *op. cit.*, p. 2111.

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> Herranz Ballesteros, Mónica, *El interés del menor en los Convenios de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado*, Valladolid, España, Lex Nova, 2004, p. 46.

<sup>27</sup> Ayala Añazco, Emilio, en Segundo Seminario de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, módulo III, tema “*La jurisprudencia de intereses*”, México, SCJN 2006, pp. 2-5, <http://www2.scjn.gob.mx/red2/investigacionesjurisprudenciales/seminarios/2o-seminario-jurisprudencia/modulo-iii/01emilio-ayala-anazco-emilio-la-urisprudencia-de-intereses.pdf>.

interés en concreto, lo que se lleva a cabo mediante la promulgación de normativas, por lo que la ley es la herramienta por conducto de la cual el Estado busca la cobertura de las necesidades de un sector o la atención a una problemática en específico.

En consecuencia, el interés debe asimilarse como el propósito implícito que conlleva una ley, ese propósito o anhelo social se ve robustecido mediante el establecimiento de tutelas jurídicas que permitan afianzar la salvaguarda de un derecho, le otorgan a éste una fuerza que sin esa custodia jurídica no sería plenamente reconocido o se encontraría en situación de constante vulnerabilidad.

### 1.2.2. *La niñez, el menor y la infancia. Encuadre conceptual*

Una vez realizado el encuadre del concepto de interés, el segundo aspecto a abordar con relación al principio de interés superior de la niñez es el relativo a la precisión teórica-conceptual sobre el término niñez, señalando sus diferencias y similitudes con otros conceptos de uso similar, tales como menor e infante.

Con la finalidad de realizar un primer acercamiento respecto del concepto de niño(a), se consultó el significado amplio que suele otorgar la referencia de la Real Academia de la Lengua. La búsqueda de su concepto nos remite al término niñez e indica que ésta es el “periodo de la vida humana que va desde el nacimiento a la pubertad”.<sup>28</sup> Este concepto será retomado de manera posterior.

Otra manera de abordar la conceptualización del término *niño*, dependerá del contexto histórico-sociológico en el que se analice, en ese sentido Leonor Jaramillo, señala que desde la historia de la humanidad hasta el siglo IV el niño era considerado un ser indefenso, un yugo e incluso un estorbo. Este concepto fue evolucionando conforme las relaciones sociales fueron asimilando la estructura que conocemos en la actualidad.<sup>29</sup>

Para el siglo XV, la idea de ser niño sufrió un cambio de perspectiva y de

---

<sup>28</sup> Real Academia de la Lengua, *Diccionario de la lengua*, tema buscado “niñez”, Edición del Tricentenario, Madrid, Asociación de Academias de la Lengua Española, 2018, [s.p.], <https://dle.rae.es/?id=QW1nBSu>.

<sup>29</sup> Jaramillo, Leonor, “Concepciones de infancia”, en *Zona Próxima*, Barranquilla, número 8, 2007, Universidad del Norte, pp. 10 y 11, <http://www.redalyc.org/pdf/853/85300809.pdf>.

trato social, asumiéndolo como un ser indefenso, y, por ende, susceptible de cuidados, trayendo como consecuencia el sentido de pertenencia del menor dentro de un entorno, es decir, se comenzó a considerar al niño como una propiedad. En el transcurso del siglo XVI el menor fue considerado como una persona incompleta, es decir, en estado de formación que requería del acompañamiento de un adulto para complementar su madurez y que le aportara de los elementos para garantizar su formación y subsistencia.<sup>30</sup>

La autora concluye el análisis histórico de la figura del niño, señalando que en el siglo XVII se comenzaron a reconocer otros aspectos del menor, más allá de sus cualidades físicas y de dependencia económica y social, es decir, que se empezaron a considerar los aspectos morales y axiológicos del menor, concibiéndolo como *un ángel con bondad innata*. Es hasta el siglo XX cuando con motivo de las luchas a favor de la infancia y el reconocimiento de sus derechos, se asume al menor como un sujeto social titular de derechos, es decir que se le asigna una relevancia dentro del plano social que debe estar asegurada mediante la protección de las prerrogativas inherentes de las que goza por el hecho de ser persona.<sup>31</sup>

En ese sentido, al momento de referir al interés de este grupo social, se suelen emplear los términos “interés superior de la *niñez*” e “interés superior del *menor*”. Con la finalidad de lograr una homogenización de conceptos, es necesario realizar un análisis conceptual con el propósito de verificar si ambos términos refieren a las mismas circunstancias, por lo que se abordará el concepto de niñez y de menor en sus aspectos generales y jurídicos.

Con relación a la niñez, se establece que este concepto se emplea para asignar un parámetro para evaluar las formas de vida de niñas y niños, y cuyo uso suele estar orientado además para diferenciar a este estrato de la sociedad respecto a otros, partiendo de condiciones particulares, como sus elementos biológicos y psicológicos.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> Liebel, Manfred, “¿Niños sin niñez? Contra la conquista poscolonial de las infancias del sur global, en *Millcayac Revista Digital de Ciencias Sociales*, Mendoza, vol. III, número 5, 2016, Centro de Publicaciones de

El término *menor*, proviene del vocablo latín *minor natus*, referente al menor de edad, considerado este el joven de pocos años, al pupilo que no se encuentra necesariamente huérfano, sino que por su edad requiere de una protección especial.<sup>33</sup>

Desde la percepción biológica, una persona es menor por el efecto de su desarrollo gradual, pues en esa etapa de su vida aún no ha alcanzado la madurez plena, situación que genera un hecho jurídico consistente en que, debido a su inmadurez física, aún no puede ser capaz de ejercer sus derechos de manera consciente y responsable, por lo que se le asignan jurisdicciones especiales para su protección, tales como la figura de la patria potestad, la custodia, las cuales se desempeñan en un primer nivel por los familiares del niño, o de ser el caso, su cuidado se asigna a instituciones públicas especializadas, como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) o la Procuraduría de la Defensa del Menor, mismas que serán analizadas en las partes subsecuentes de este estudio.<sup>34</sup>

Una vez abordadas las definiciones conceptuales de niñez y menor, palabras que suelen acompañar la idea de protección del interés de un sector de la población en específico, se infiere que ambos términos no se oponen entre sí, sino que uno retroalimenta al otro, pues cuentan con características propias que demuestran el desarrollo de una persona y el otro, la situación de la persona frente al derecho.

Para efectos de esta investigación el concepto a abordar será el interés superior de la niñez, toda vez que la legislación que será abordada en los temas subsecuentes, en específico el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la cual será referida en lo sucesivo como Constitución) hace referencia a este constructo; asimismo este término otorga una posibilidad de estudiar el desarrollo de las personas no solamente considerando su edad biológica, como en el caso del uso de la palabra *menor*, sino que permite abordar el desarrollo del individuo en su esfera de personalidad, competencias, valores y habilidades.

---

la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Cuyo, pp. 245 y 246, <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/milca-digital/article/view/770>.

<sup>33</sup> Lagunes Pérez, Iván, *Diccionario Jurídico Mexicano*, tema consultado “menores”, Edición Histórica, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa S.A., 2011, pp. 2503-2506.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 2503-2504.

### 1.2.3. *El interés superior de la niñez*

Una vez delimitados los elementos que integran la idea del interés superior de la niñez, se procederá al análisis de diversos conceptos aportados por tratadistas, así como aquellos conceptos que aporta la legislación respecto a esta figura.

Para Francisco Rivero Hernández, el interés superior del menor, desde el punto de vista jurídico-formal puede identificarse de manera previa con la dignidad de la persona, sus derechos inviolables que le son inherentes y el libre desarrollo de su personalidad y demás derechos fundamentales, pues su respeto garantiza una protección jurídica suficiente al menor desde un punto de vista personal y humano.<sup>35</sup>

En este primer concepto se hace referencia a la dignidad como una característica propia de los seres humanos y la manera en cómo el derecho habrá de tutelar a la misma, toda vez que la adecuada protección de estos derechos y de la dignidad, puede derivar en un equilibrio emocional y efectivo para contribuir a la formación y desarrollo de la personalidad del individuo.

Otra definición es la que aporta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), la cual señala que el interés superior de la niñez implica garantizar los derechos del niño, reconocer sus necesidades de tener vínculos afectivos seguros a la más temprana edad y la conveniencia de preservarlos. La garantía del interés superior de la niñez se proyecta también hacia la protección de riesgos y daños futuros, que deben ser evaluados al momento de tomar cualquier decisión que afecte la vida del niño.<sup>36</sup>

En esta conceptualización realizada por la Corte, se toman en consideración los elementos analizados en la jurisprudencia de intereses de Ihering, pues señala que las necesidades de los menores deben ser atendidas, sin embargo, no solamente destaca un aspecto material, sino que implica la trascendencia de los

---

<sup>35</sup> Rivero Hernández, Francisco, *El interés del menor*, Madrid, Dykinson, 2000, p. 111.

<sup>36</sup> González Contró, Mónica, *Interés superior del menor. Su alcance y función normativa aplicable en materia de patria potestad, reconocimiento de paternidad y guarda y custodia*, México, SCJN, 2015, Serie: Decisiones relevante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no. 79, pp. 171 y 172.

vínculos para la vida y desarrollo del menor, por otra parte, resalta un elemento de suma importancia: el impacto que las decisiones pueden tener en la persona del niño.

Dicho lo anterior el interés superior de la niñez adquiere un doble objetivo, el primero de ellos es sin duda la protección de los derechos de los menores así como la salvaguarda de elementos que superan el plano material, y que se encuentran dirigidos a la cobertura de necesidades de índole personal, mientras que el segundo objetivo, lo constituye la obligación del Estado de establecer mecanismos para ponderar la protección de las necesidades de los menores frente a decisiones y situaciones de cualquier tipo en los que el Estado tenga acción directa.

El concepto de interés superior de la niñez, ha sido sometido también a diferentes críticas, pues existen teóricos que argumentan que este principio tiene un carácter indeterminado y que es únicamente empleado de manera discrecional para la elaboración de discursos en los que se emplean términos vagos y personalísimos, en ese sentido Rony Eulalio López Contreras, crítico de tal situación, señala la necesidad de analizar este concepto como el eje fundamental donde intervienen niños que requieren de una protección reconocida universalmente.<sup>37</sup>

El uso del término *interés superior de la niñez*, en México adquiere relevancia a raíz de la reforma constitucional del año 2011 en materia de derechos humanos, pues se reconoce a este sector de la sociedad como un grupo minoritario en situación de vulnerabilidad. Este término es especialmente utilizado en materia judicial al momento de resolver sobre situaciones que afecten la esfera de derechos del menor, sin embargo su uso debe promoverse a diversos campos sociológicos y jurídicos para destacar la relevancia que tienen los menores en nuestro país es decir, para reconocer y reivindicar su rol social.

Señalados los conceptos aportados por diversos tratadistas, se advierte la similitud de algunos elementos, tales como el reconocimiento de derechos de los menores, la orientación al libre desarrollo de la personalidad, la protección jurídica que implica y su respeto frente a las decisiones que afectan a los menores.

---

<sup>37</sup> López Contreras, Rony Eulalio, "Interés superior de los niños y niñas: Definición y contenido", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Guatemala, volumen 13, número 1, 21 de febrero de 2013, pp. 52-54, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4999889>.

Sobre la base de dichas ideas, se concluye que el interés superior de la niñez consiste en el reconocimiento que el Estado realiza sobre los derechos de los niños y niñas para el libre desarrollo de su personalidad, mediante el establecimiento de mecanismos de protección jurídica frente a los riesgos y daños que puedan derivarse de la toma de decisiones que afecten el desarrollo de los menores en todos los ámbitos de su vida.

#### 1.2.4. *Surgimiento y desarrollo de la figura del interés superior de la niñez.* *Contexto global*

Los primeros registros del reconocimiento y protección del interés superior de la niñez se encuentran documentados en Francia, específicamente en el siglo XIX, en virtud de que la legislación del país galo fue la pionera en establecer disposiciones de protección a los menores en los ámbitos laboral y educativo, para de manera posterior comenzar la protección de sus derechos sociales y sanitarios.<sup>38</sup>

Con el trascurso de los años, esta iniciativa de protección de los derechos de los menores se extendió en Europa, hasta el año de 1919 cuando llegó a manos de la Liga de Naciones Unidas, posteriormente Organización de las Naciones Unidas, la iniciativa para formar un Comité para la Protección de los Niños.<sup>39</sup>

De los primeros documentos vinculatorios que aprobó la entonces Liga de Naciones Unidas, se encuentra la Declaración de los Derechos del Niño, también conocido como Declaración de Ginebra, esta Declaración es el primer Tratado Internacional sobre los derechos de la infancia y contiene, entre otros, el reconocimiento de derechos específicos para los menores y establece un catálogo de responsabilidades para los adultos que se encuentran al cuidado de los infantes.

Dentro del contenido de dicha Declaración, figura el establecimiento de cinco principales ejes de acción para la protección de los derechos de los menores,

---

<sup>38</sup> González Contró, Mónica, *op. cit.*, p. 16.

<sup>39</sup> La SCJN, en la obra referida en la nota que antecede se remite a establecer una cronología sobre la protección de los derechos de los niños a nivel mundial, tomando como referencia lo señalado en la página de internet de la Organización no Gubernamental Internacional, protectora de la defensa de los derechos de los niños denominada “*Humanium*” <https://www.humanium.org/es/historia/>.

mismos que se enumeran a continuación:

- 1) El establecimiento de condiciones para que los niños puedan desarrollarse de manera normal en el ámbito material y espiritual;
- 2) La atención a las necesidades básicas de los menores, alimentación al niño desnutrido, la atención al niño enfermo, el apoyo al menor que presente deficiencias, la educación en casos de desadaptación, el socorro y acogimiento al menor huérfano;
- 3) La prioridad del menor en recibir atención en caso de presentarse un siniestro;
- 4) La protección del menor frente a las condiciones de explotación;
- 5) La educación del niño para fomentar la disposición de sus cualidades al servicio de los demás.<sup>40</sup>

El contenido de la Declaración del año 1924 pone de manifiesto las condiciones de abandono y explotación en la que vivían los menores, puesto que de los cinco puntos antes descritos llama la atención la falta de establecimiento de condiciones para la instrucción y esparcimiento de los menores los cuales corresponden a derechos que son propios de personas de su edad, y en cambio, se señalan características de personas que se han visto orilladas a prestar sus servicios en el ámbito laboral.

Tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, se establecieron organismos de cooperación para mitigar los estragos que fueron producto del enfrentamiento bélico. En el año de 1947 surge el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), cuya principal labor fue otorgar amparo y protección a los menores que fueron víctimas de la guerra.<sup>41</sup>

En el año de 1953, la UNICEF logró su consolidación como organismo de cooperación internacional de protección permanente, y dentro de sus principales líneas de acción se encontraron el establecimiento de programas para la educación, salud, agua potable y el acceso a los alimentos.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> González Contró, Mónica, *op. cit.*, p. 17.

<sup>41</sup> Humanium, “*Historia de los Derechos del Niño*”, Humanium, 2019, [s.p.], <https://www.humanium.org/es/historia/>

<sup>42</sup> *Idem.*



Posteriormente en el año de 1959 la Asamblea de las Naciones Unidas emitió un proyecto para la aprobación de la Declaración de los Derechos del Niño, sin embargo, el contexto mundial se encontraba polarizado con motivo de la denominada Guerra Fría, por lo que dicho proyecto no fue aceptado en todos los países integrantes de la UNICEF.<sup>43</sup>

Tras una serie de adecuaciones al proyecto de 1959, en donde se incorporaron principios del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos,<sup>44</sup> en el año de 1979 a propuesta de Polonia, se establecieron las bases para crear una Comisión de los Derechos Humanos, cuyos esfuerzos para otorgar un andamiaje normativo internacional a favor de los menores, se vieron materializados diez años después con la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño.

En el contenido de esta Convención figura por primera vez el reconocimiento del interés superior de la niñez, específicamente en su artículo tercero, donde se establece que 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, de los Estados parte, se deberá realizar una consideración primordial que atenderá el interés superior del niño.<sup>45</sup>

De manera posterior en el mismo artículo tercero de la Convención, se hace mención que todos los Estados Parte, entre ellos México, se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean 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.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> *Idem.*

<sup>44</sup> Las adecuaciones complementarias que se realizaron al proyecto en colaboración con estos dos Pactos, consistieron, en primer lugar conforme a lo señalado en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la incorporación del derecho a la protección contra la explotación económica, el derecho a la educación y a la asistencia médica; mientras que la aportación del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos consistió en la adición del derecho a poseer un nombre y una nacionalidad.

<sup>45</sup> Humanium, *Convención sobre los derechos del niño*, [s.p.], <https://www.humanium.org/es/convencion-texto/>.

<sup>46</sup> *Idem.*

Para lograr el cumplimiento de lo mandatado en la Convención de los Derechos del Niño, el Estado Mexicano al haber suscrito y ratificado dicho instrumento jurídico internacional, contrajo el compromiso de incorporar en la legislación interna las disposiciones relativas a menores acorde a la Convención. Así en el año 2000 en la Constitución, mediante diversas reformas en el artículo 4º, se incorporó un catálogo amplio de derechos y acciones para proteger a las niñas y los niños,<sup>47</sup> mismas que serán analizadas en el siguiente apartado.

#### 1.2.5. *El establecimiento del principio de interés superior de la niñez en México. Una aproximación histórica*

La protección de los derechos de la infancia en México, cuenta con una historia similar a la de los países pioneros en garantizar la salvaguarda de prerrogativas de los menores como grupo social objeto de derechos. Las principales semejanzas con esos países y que motivaron al Estado mexicano para procurar el interés superior de la niñez en un cuerpo legislativo, son el abandono de las necesidades básicas de los niños y la explotación laboral de este sector a lo largo de siglos.

El origen de protección de la niñez en México, surge en la edad colonial con la implantación de los roles sociales instaurados por los españoles, el amparo de los menores se origina desde el primer núcleo social en el que se ve inmerso: en su familia. Sánchez Santoyo, señala que, en la Colonia, los padres eran la principal y casi única fuente de protección del niño, a excepción de Dios, en el hogar los menores encontraban manutención, conocimiento de las relaciones de autoridad, cariño y educación.<sup>48</sup>

La percepción de la protección de la infancia durante la época colonial no implicaba para la sociedad de ese entonces una situación trascendente, en virtud que el rol de la niñez era minimizado, ello debido a que la educación moralista, influenciada por la religión, limitaba el actuar del menor a la obediencia de las leyes

---

<sup>47</sup> González Contró, Mónica, *op. cit.*, p. 23 y 24.

<sup>48</sup> Sánchez Santoyo, Hilda Margarita, “La percepción sobre el niño en el México Moderno (1810-1930), en *Tramas*, México, Enero-Junio, 2003, Bibliografía Latinoamericana en revistas de investigación científica y social, pp. 38 y 39, <https://biblat.unam.mx/es/buscar/percepcion-sobre-el-nino-en-el-mexico-moderno>.

paternas y religiosas. El menor era visto desde una dualidad, por una parte, se le asimilaba como un ser perfecto lleno de pureza, carente de maldad, y por otro lado era señalado imperfecto en virtud de que no contaba con uso de razón.<sup>49</sup>

Consolidada la Independencia, una de las primeras acciones públicas llevadas a cabo por el Estado para cambiar la percepción del menor y convertirlo en un ser productivo para su país fue incorporarlo a los procesos industriales tendientes a lograr un progreso social, situación por la cual el Estado adquirió cualidades de tutor sobre los menores, ello mediante la promulgación de la Ley de Tribunales de Vagos<sup>50</sup> en el Distrito y Territorios.

Dentro de las atribuciones de estos Tribunales, se encontraba la reglamentación de la vida en la calle, destacando en ese *modus vivendi* dos grupos sociales: los niños y adolescentes. Éstos convivían en espacios públicos como las plazas, mercados y tiendas, el mecanismo de control del Estado mediante estos Tribunales consistió en establecer a estos lo que el día de hoy conocemos como trabajo comunitario, que en aquella época no era otra cosa más que la prestación de servicio en la marina, fábricas y obrajes. De esta manera se estimaba que se podía otorgar alguna utilidad a los menores y de manera paralela se restablecería la disciplina y vigilancia en las calles de la ciudad.<sup>51</sup>

En ese orden cronológico, la siguiente acción implementada en México tendiente a la protección del menor, consistió en el establecimiento de las primeras instituciones que procuraron moderar el comportamiento del menor, a las cuales se les denominó *Casas Correccionales*, cuyo principal propósito consistió en erradicar los vestigios de la vagancia y sus efectos, así como fomentar la disciplina de trabajo y el respeto por la autoridad. Aunado a ello se establecieron las primeras penitenciarías para menores, instituciones de carácter correctivo mediante las cuales se pretendió el resarcimiento del carácter mediante la instrucción de

---

<sup>49</sup> *Idem.*

<sup>50</sup> Los Tribunales de Vagos surgen entre el periodo comprendido de los años 1828 a 1867 como una reacción del Estado ante la creciente situación de desocupación y de mendicidad social, propiciado por la desigualdad de los estratos de clases y la carencia de modos de subsistencia, ante ello, el Estado tomó la determinación de establecer disposiciones legislativas consistentes en la disminución de “vagos” los cuales eran las personas que no contaban con un oficio o modo de vivir conocido, con la finalidad de evitar su crecimiento y convertirlos en personas útiles para México.

<sup>51</sup> Sánchez Santoyo, *op. cit.*, pp. 40-43.

conocimientos básicos.<sup>52</sup>

Los mecanismos señalados anteriormente más que establecer condiciones para el óptimo desarrollo de los menores mexicanos de esa época, se encontraban revestidos de cualidades que en la actualidad se asimilan como una represión en el actuar de los niños, si bien el Tribunal de Vagos buscó erradicar la ociosidad, se imponían contra la voluntad de los menores, la ejecución de tareas incluso riesgosas, como el manejo de armas, estas actividades de control son adversas para el libre desarrollo de la personalidad, el cual al día de hoy es considerado un derecho humano.

El paradigma de los derechos de los niños sufre un cambio radical a inicios del siglo XX, toda vez que se establecieron los primeros antecedentes del derecho a la educación, vista esta como un modo de corrección de la conducta del menor desde su interior.

El derecho a la educación para los menores en la primera década del siglo XX era garantizado por el municipio, sin embargo, la instrucción brindada por este nivel de gobierno carecía de recursos financieros y humanos que le permitieran cubrir la demanda y necesidades de la población estudiantil, situación que derivó en el cierre de espacios educativos y en huelgas de docentes que exigían mejoras en las condiciones laborales.<sup>53</sup>

Ante tal situación se optó por federalizar el sistema educativo mediante la ampliación presupuestaria, misma que estaría bajo el control del Gobierno Federal. En ese tenor, se creó la normativa conducente que dio origen a la Secretaría de Educación Pública (SEP) como institución encargada de la infraestructura y reingeniería de la educación en el país, la cual debía encontrarse dirigida hacia el desarrollo del menor, con ello el Estado asumió un papel protector de este interés de la infancia.<sup>54</sup>

Otro derecho de los menores, protegido de manera precaria por el Estado, consistió en el derecho de la alimentación. Se indica que la actuación del Estado fue limitada en virtud de que el derecho a los alimentos era una prerrogativa que

---

<sup>52</sup>*Ibidem*, p. 43.

<sup>53</sup> *Idem*.

<sup>54</sup> *Idem*.

debía de ser garantizada en el núcleo familiar, sin embargo, ante las condiciones de pobreza en la que vivía la mayor parte de la población, los menores carecían de alimentos de calidad que le procuraran una alimentación balanceada y nutritiva para su desarrollo.<sup>55</sup>

Los inicios de la protección constitucional de los derechos de los menores en nuestro país se enfocaron en tres principales aspectos: la educación, el trabajo y la corrección. Con relación a la educación la redacción del artículo tercero de la Constitución señaló la obligación de la instrucción básica para los menores de quince años. El aspecto laboral quedó regulado mediante el artículo 123 de la Constitución en el que se señaló como edad mínima para laborar los 14 años y se estableció una jornada máxima de labor infantil de 6 horas, finalmente el aspecto correctivo quedó delimitado en el artículo 18 de dicho ordenamiento legal, mediante la consolidación de instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.<sup>56</sup>

A la par del establecimiento de estas disposiciones constitucionales, surgieron descubrimientos científicos respecto del desarrollo del menor, por señalar algunos, nuevas teorías psicológicas, pedagógicas, médicas y de técnicas de instrucción, algunas de ellas fueron retomadas por la Secretaría de Educación Pública para su implementación en el recién creado modelo educativo.<sup>57</sup>

En nuestro país, el reconocimiento del interés superior de la niñez adquiere relevancia con la adhesión a los instrumentos jurídicos internacionales emitidos por organismos internacionales de los cuales el Estado Mexicano forma parte. Hasta antes de la emisión de las Declaraciones y Convenciones referidas en el apartado que antecede, la Constitución, contenía disposiciones limitadas con respecto a la protección de la niñez.

Es en el año 1990 cuando México ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño, con lo que se comprometió a proveer de un marco normativo en el ámbito de sus competencias para garantizar los derechos reconocidos a los menores en la Convención en cita, así como de cualquier otro instrumento jurídico internacional en

---

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> Sánchez Santoyo, *op. cit.*, p. 49.

<sup>57</sup> *Idem.*

materia de protección de derechos de la infancia del cual el Estado Mexicano forme parte.<sup>58</sup>

Ante la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño, por parte del Estado mexicano, en el año 2000, se realizaron una serie de reformas al artículo 4º de la Constitución, mismas que consisten en la incorporación de un catálogo amplio de derechos para la protección de los menores, y catorce años después, a promulgación de la Ley de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, como máxima normativa en materia de protección de los derechos de menores en México.<sup>59</sup>

Entre las reformas del año 2000, que modificaron el artículo cuarto constitucional se encuentran aquellas acciones tendientes para la garantizar la atención a sus necesidades de alimentación, salud, educación y adecuado esparcimiento para su desarrollo, el texto constitucional señala que el ejercicio de estas acciones es responsabilidad compartida entre quienes se encuentren al cuidado de los menores, y el Estado, que fungirá como ente proveedor de las condiciones necesarias para garantizar el cumplimiento de esos derechos.

Del catálogo de derechos incorporado mediante la reforma constitucional en cita, se aprecian características propias del interés superior de la niñez, pues se procura la protección de aspectos para el desarrollo material del menor (alimentación y salud), así como la protección de aspectos para el desarrollo mental de los niños (educación y condiciones para el esparcimiento adecuado del niño), con ello el Estado asume un papel de garante para el cumplimiento de este principio.

En el año 2011 el orden jurídico mexicano enfrenta un nuevo paradigma constitucional basado en la implementación derechos humanos, con ello el texto de la Constitución de nuestro país sufre una serie de modificaciones en diversos artículos para establecer una nueva manera de ver el derecho, así como el establecimiento de nuevas obligaciones para los entes encargados de impartir y

---

<sup>58</sup> González Contró, *op. cit.*, p. 26.

<sup>59</sup> Congreso de la Unión, “Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones al artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 07 de abril del 2000, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=2053045&fecha=07/04/2000&cod\\_diario=150176](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=2053045&fecha=07/04/2000&cod_diario=150176).

administrar justicia en México.

Uno de los artículos que sufrió modificaciones sustanciales, fue el artículo cuarto, referente a los derechos del niño. Con fecha 12 de octubre de 2011 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional mediante la cual se implementa el principio de interés superior de la niñez como eje rector de las decisiones y actuaciones del Estado en lo referente en materia de infancia, asimismo se señala una serie de derechos tendientes a la satisfacción de las necesidades primarias de los menores, mismas que deberán ser solventadas mediante políticas públicas atinentes a garantizar el principio de interés superior de la niñez, y por último se reconoce el carácter de los ascendentes, tutores y custodios para exigir el cumplimiento de este principio.

Para mayor abundancia, se transcribe de manera íntegra las modificaciones realizadas a dicho artículo constitucional:

#### **DECRETO**

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS,

#### **DECLARA**

**SE REFORMAN LOS PÁRRAFOS SEXTO Y SÉPTIMO DEL ARTÍCULO 4o. Y SE ADICIONA LA FRACCIÓN XXIX-P AL ARTÍCULO 73, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**Artículo Único.** Se reforman los párrafos sexto y séptimo del artículo 4o. y se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

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

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.<sup>60</sup>

Con la entrada en vigor de esta reforma constitucional, quedó incorporado el principio de interés superior de la niñez en el orden jurídico mexicano, el cual guarda armonía con las disposiciones señaladas en el artículo tercero de la Convención de los Derechos del Niño, los objetivos del establecimiento de este principio consistieron en:

1. El establecimiento de obligaciones específicas para el Estado en materia de derechos del niño y una protección amplia para este grupo considerado como vulnerable;
2. El cumplimiento de compromisos internacionales y la creación de una legislación atinente en materia de protección de los derechos de la infancia en México, y;
3. La definición constitucional de los principios bajo los cuales actuarán las autoridades tratándose de derechos de los niños.<sup>61</sup>

Sobre la base de esta reforma constitucional se establece una nueva concepción acerca del menor como persona, se pone de manifiesto su relevancia para la toma de determinaciones jurídicas que incidan en su calidad de vida, y aunado a ello se reivindica su rol social, en la medida de que el Estado deberá fungir como el principal protector de sus derechos, y en caso de no cumplirlo, los ciudadanos tienen la potestad de exigir el cumplimiento cabal a este principio, con

---

<sup>60</sup> Congreso de la Unión, “Decreto por el que se adiciona un párrafo décimo al artículo 4o. y se reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de octubre de 2011, <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2011&month=10&day=12>.

<sup>61</sup> González Contró, Mónica, *op. cit.*, pp. 23-25.



lo que se pretende crear conciencia de la necesidad de protección que tienen los menores.

La instauración del principio de interés superior de la niñez es motivada por factores históricos como se describió anteriormente, aunado a ello, la valoración de este grupo social para ser considerado como sector necesitado de una protección jurídica especial, sufrió también una serie de cambios de índole sociológico, ello a raíz del cambio de la percepción del papel del menor en la sociedad.

El cambio de la forma de considerar a los niños dentro del papel evolutivo de la sociedad fue motivado mediante la injerencia del Estado en la dinámica social, específicamente en la célula más básica de esta, es decir, en la familia. Con la adopción de instrumentos jurídicos internacionales y federales, el Estado asume un papel tendiente a modificar la protección del menor, transitando de una protección propiamente privada, que es proporcionada en el núcleo familiar, por lo que el Estado establece condiciones para que esta protección sea ahora pública con la finalidad de que esté al alcance de todos.

Esta intromisión del Estado se encuentra motivada debido a que el menor deja de ser visto de manera primordial como un sujeto de tutela o custodia a cargo de una persona con capacidad de gozar y ejercer sus derechos, por lo que el menor comienza a ser tratado como lo que es, ante todo: como una persona.

Rivero Hernández, considera oportuna esta intervención del Estado, pues las condiciones para el desarrollo del menor deben considerarse en un primer plano en el ámbito personal, es decir, en la protección de aquellas características y valores que sean fundamentales para el desarrollo de la persona, separándolas del plano familiar en el que en múltiples ocasiones imperan condiciones de autoritarismo que vician el pleno desarrollo del individuo.<sup>62</sup>

#### 1.2.6. *El papel de las instituciones en la protección del interés superior de la niñez*

Asumiendo su función de protector del menor, el Estado implementa diversas

---

<sup>62</sup> Rivero Hernández, *op. cit.*, p. 33.

acciones encaminadas a este fin, figurando entre ellas la promulgación de legislación y otros medios normativos para establecer un andamiaje que otorgue certeza jurídica en la ejecución de actos para la protección de la niñez, aspecto que será analizado en el siguiente capítulo de investigación.

Otra función que lleva a cabo el Estado para procurar el interés superior de la niñez consiste en la creación de instituciones, pues ésta es la manera en que el Estado cumple con las obligaciones establecidas en el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución, el cual señala lo siguiente: “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de 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.”

Para tal efecto, el Estado reconoce y dispone de diversas instituciones para la protección del menor, siendo la primera de ellas el establecimiento de la figura de la patria potestad, recordando que esta consiste en “la institución de derecho de familia cuyo objeto es, hoy en día, la asistencia, protección y representación de los niños y niñas cuya filiación esté clara y legalmente establecida.”<sup>63</sup>

En esta institución el Estado confía a los padres la protección de la esfera en la cual habrán de desarrollarse los derechos fundamentales y características esenciales del menor para integrarlo de manera gradual en el ámbito social, por lo cual dentro de esta figura el interés superior de la niñez es tutelado tanto por el Estado como por la familia del menor.

Ahora bien, la creación de las instituciones para la protección del interés superior de la niñez en México encuentra su fundamento constitucional en el artículo 4º, párrafos nueve, diez y once de la Constitución, en los cuales se señalan de manera oportuna 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.”

---

<sup>63</sup> Pérez Duarte y N., Alicia Elena, *Diccionario Jurídico Mexicano*, tema consultado “patria potestad”, Edición Histórica, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa, 2011, p. 2791.

Dicho lo anterior la Constitución mandata que bajo este principio se deberán guiar, ejecutar, seguir y evaluar las políticas públicas encaminadas a la protección de la niñez. En esa tesitura México actualmente cuenta con instituciones encargadas de implementar políticas públicas en materia de protección y desarrollo de la niñez, encontrándose entre ellas, de manera enunciativa más no limitativa las siguientes:

- Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF);
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
- Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de niñas, niños y adolescentes;
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Bienestar;

De esta última se destaca su relevancia, en virtud de que dicho órgano de la administración pública federal, durante el periodo comprendido de los años 2007 a 2018 fue el encargado de ejecutar, implementar y vigilar el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, objeto de estudio de la presente investigación.

### *1.3. El cuidado y la atención infantil en México, hacia la implementación de la prestación de un servicio*

Con la finalidad de abordar los motivos por los cuales surge en México la necesidad de establecer políticas e instituciones encargadas de proporcionar atención a la infancia, es necesario definir qué se entiende por cuidado y atención infantil partiendo desde sus conceptos primigenios. En primer lugar, la Real Academia de la Lengua señala que el cuidado consiste en “la solicitud y atención para hacer bien

a algo” o la acción de cuidar consistente en asistir, guardar o conservar”,<sup>64</sup> mientras que define a la atención como una interjección utilizada “para que se aplique especial cuidado a lo que se va a decir o hacer.”<sup>65</sup>

Dicho lo anterior Martínez Bordon y Soto de la Rosa, precisan que el cuidado y atención infantil son “un conjunto de servicios otorgados a los niños y las niñas durante una cierta cantidad de horas al día, en un ambiente seguro, que contribuya a desarrollar sus capacidades de manera integral, actuando como complemento del ambiente familiar y del sistema educativo.”<sup>66</sup>

Visto desde el punto de vista sociológico, el cuidado y atención infantil implica una serie de actividades que comprenden la procuración de aspectos físicos y sociales de las personas dependientes, quienes demandan tiempo y la atención de necesidades materiales y afectivas. El cuidado infantil implica un trabajo que puede derivar en una actividad económica, cuando esta responsabilidad se delega a una persona que no forma parte del núcleo familiar otorgando a cambio una remuneración; o también puede ser una actividad de trabajo doméstico realizada en la mayoría de las ocasiones por mujeres que integran el círculo familiar.<sup>67</sup>

Analizados ambos conceptos, se puede advertir la existencia de elementos en común, tales como la atención a las necesidades físicas y materiales del menor, mismas que deben ser cubiertas para propiciar su desarrollo, sin embargo la forma de llevar a cabo la implementación de estos cuidados puede ser dentro de un ambiente familiar (modelo doméstico) en el cual el niño es susceptible de reforzar sus vínculos afectivos dentro del hogar, o bien, puede ser atendido en un ambiente externo (modelo económico) en el que su desenvolvimiento propiciará sus

---

<sup>64</sup> Real Academia de la Lengua, *Diccionario de la lengua*, tema buscado “cuidado”, Edición del Tricentenario, Madrid, Asociación de Academias de la Lengua Española, 2018, [s.p.], <https://dle.rae.es/?id=BblVWJS>.

<sup>65</sup> Real Academia de la Lengua, *Diccionario de la lengua*, tema buscado “atención”, Edición del Tricentenario, Madrid, Asociación de Academias de la Lengua Española, 2018, [s.p.], <https://dle.rae.es/?id=4CZgsSP>.

<sup>66</sup> Martínez Bordon, Arcelia, y Soto de la Rosa, Humberto, *Programas para el cuidado y el desarrollo infantil temprano en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). De su configuración actual a su implementación óptima*, México, CEPAL, 2012, p. 9, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/26112/1/M20120047\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/26112/1/M20120047_es.pdf).

<sup>67</sup> López Estrada, Silvia, “Políticas de Cuidado Infantil en América Latina: Análisis comparado de Chile, Costa Rica, Uruguay y México”, en *Frontera del Norte*, México, vol. 29, núm. 58, p. 26, <https://colef.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1014/508/1/Pol%20de%20cuidado%20infantil%20en%20Am%20a%20rica%20Latina.%20An%20l%20lisis%20comparado%20de%20Chile%20Costa%20Rica%20Uruguay%20y%20M%20c%20a%20xico.pdf>.

calidades de sociabilización con personas ajenas a su entorno doméstico.<sup>68</sup>

La necesidad de contar con servicios de cuidado y atención infantil de modelo económico surge a raíz de la restructuración social propiciada por el cambio de percepción y participación de la mujer en la vida pública, política y económica del país, producto de los movimientos mundiales en defensa y reconocimiento de los derechos de las mujeres, entre los cuales se encuentran sus prerrogativas en materia política y laboral.<sup>69</sup>

Este cambio de rol de la mujer en la sociedad genera que esta tenga mejores oportunidades de vida, mediante su realización no solamente en el ámbito familiar, sino que el contar con servicios de cuidado y atención infantil le permite contar con condiciones que propicien su desarrollo en el mercado laboral y el acceso a los servicios de educación, lo que trae como consecuencia una equidad respecto a las actividades realizadas por los hombres.

Sin embargo, esta actividad orientada hacia el bienestar de los menores no solamente deriva de las causas feministas descritas anteriormente, sino que también existen otros factores que propiciaron la consolidación y promoción social de este tipo de atenciones como lo son el cuidado y atención infantil como fuente de empleo, es decir, que se comienza a considerar una actividad de la cual se puede obtener un lucro. De igual manera este tipo de servicios son implementados ante la necesidad de garantizar a los menores de un mecanismo en el cual se haga valer su derecho de alcanzar un desarrollo integral y cognitivo, por lo cual los centros de cuidado y atención infantil representan un espacio adecuado para tales efectos.<sup>70</sup> En México la prestación de este tipo de servicios debe cubrir una serie de requisitos con el propósito de garantizar las condiciones mínimas para el desenvolvimiento de los menores en centros de cuidado y atención infantil, haciendo especial mención en las siguientes características:

1. Procurar un entorno seguro, afectivo y libre de violencia;
2. Cuidar y evitar omisiones que pudieran ocasionar afectaciones en la integridad

---

<sup>68</sup> Martínez Bordon, Arcelia, y Soto de la Rosa, Humberto, *op. cit.*, p. 11.

<sup>69</sup> *Idem.*

<sup>70</sup> López Estrada, Silvia, *op. cit.*, p. 27.

- física y psicológica de los menores;
3. Atender y promover la salud de las y los niños;
  4. Recibir una alimentación que propicie una adecuada nutrición;
  5. Brindar una educación apropiada a la edad de los menores para su desarrollo físico, cognitivo, afectivo y social, con la finalidad de potencializar el desarrollo y comprensión y ejercicio de los derechos de la infancia;
  6. Ofrecer actividades que propicien el juego, el descanso y el sano esparcimiento de los infantes, así como establecer un entorno donde sean escuchadas sus ideas y opiniones, pues ellas son la base del desarrollo de su personalidad;
  7. El personal que labore dentro de los centros deberá otorgar servicios de calidad y calidez, mediante la atención de calidad y profesional que procure el respeto a los derechos del menor.<sup>71</sup>

Los aspectos antes descritos son propios de las condiciones que el Estado debe garantizar en los CCAI con la finalidad de atender al principio de interés superior de la niñez. Dichas características son propicias para que el Estado, en conjunto con los padres de familia y la sociedad, sean partícipes el desarrollo integral del menor, conforme lo establece el artículo 4º de la Constitución.

De acuerdo con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, la protección del interés superior de la niñez a cargo del Estado, conlleva la implementación de un sistema integral, puesto que concibe a los menores como legítimos titulares de derechos, dejando de lado su condición de vulnerabilidad, toda vez que de este sector surgen exigencias y se imponen obligaciones de carácter bilateral, por lo que al ser un derecho humano, todos los actores encargados de velar por la protección de las prerrogativas de la infancia deben hacerlas efectivas.<sup>72</sup>

La manera en que habrán de garantizarse el ejercicio de estos derechos comprende el actuar de los tres poderes de la Unión en todos sus niveles, en ese sentido, el Ejecutivo Federal, mediante acuerdo de fecha 30 de abril de 2014,

---

<sup>71</sup> Congreso de la Unión, “Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil...”, *op. cit.*, p. 3.

<sup>72</sup> Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, *La regulación de los centros de asistencia social en México: un enfoque integral con perspectiva de derechos humanos*, México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2016, p. 15.

publicado en el Diario Oficial de la Federación, emitió el mencionado PNPS para el periodo comprendido de los años 2014 a 2018<sup>73</sup>, con la finalidad de contar con elementos normativos benéficos para el desarrollo de la niñez mexicana.

El objetivo de la publicación del PNPS consistió entre otros el dar cumplimiento a lo mandado en el artículo 4º de la Constitución, en relación a la protección del interés superior de la niñez mediante el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas enfocadas a este sector de la sociedad.<sup>74</sup>

En esa tesitura y con la finalidad de llevar a cabo la ejecución de dichas políticas públicas, se ponderaron todos aquellos sectores que influyen en el desarrollo del menor, tales como el ámbito físico, psicológico y social, contrastándolos con la inminente realidad social, del cambio de la dinámica familiar, donde tanto padre y madre trabajan para proveer lo suficiente para el hogar, por lo que se estableció la necesidad de establecer centros donde se procurara la atención a los menores para que estos desarrollaran sus capacidades físicas, psíquicas, emocionales y sociales en el tiempo en que sus padres o tutores no podían hacerlo por los motivos señalados en líneas anteriores.

En ese orden de ideas se estima que esta determinación se encontró reforzada con base a lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño, en cuyos postulados establece la responsabilidad solidaria del Estado para con los padres de familia, en el sentido de velar por el bienestar de los menores, y de manera concreta, en proveer instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado y protección de menores, mismos que deben atender las condiciones de seguridad, sanidad y competencia del personal que ahí labore.

### 1.3.1. *Los Centros de Atención Infantil*

Una vez que el Estado Mexicano asumió su responsabilidad de garantizar mediante instituciones públicas, privadas y mixtas, la protección del menor, y con ello proteger el principio de interés superior de la niñez, se estableció la figura de los Centros de

---

<sup>73</sup> Congreso de la Unión, “Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018 (PNPS), *op. cit.*

<sup>74</sup> *Idem.*

## Atención Infantil.

De acuerdo al PNPS la principal finalidad de los Centros de Atención Infantil es “prestar servicios de cuidado a las niñas y los niños cuyos padres no pueden atenderlos por motivos laborales, sin dejar de lado que sean prestados con calidad y profesionalismo bajo medidas de seguridad e higiene necesarias para el buen desarrollo físico, psíquico y emocional de las niñas y niños.”

EL PNPS establece la existencia de diversos tipos de Centros de Atención, mismos que se señalan a continuación:

- a) Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS): son los Centros de Atención destinados a hijos de madres que cuentan con seguridad social por conducto del IMSS, cuyo rango de edad es de 43 días de nacido hasta los 4 años, los servicios que se ofrecen son de tipo educativo y asistencial para favorecer el desarrollo armónico e integral del menor;
- b) Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (EBDI ISSSTE): son Centros de Atención creados para los hijos de padres afiliados al ISSSTE con edad comprendida entre 60 días a los 6 años; el tipo de servicios que son brindados se basa en la corresponsabilidad con los padres de familia, a fin de lograr el desarrollo sociológico, físico y cognitivo de las y los menores;
- c) Centros de Desarrollo Integral Infantil de la Secretaría de Educación Pública (CENDI): estos Centros de Atención se enfocan en la atención de menores cuyas edades se encuentran dentro del rango de 45 días de nacido hasta los 5 años con 11 meses de edad, hijos de madres trabajadoras de la SEP, sus servicios se basan en un modelo de enseñanza-aprendizaje para el desarrollo del infante;
- d) Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, de la Secretaría de Desarrollo Social (PEI SEDESOL): las Estancias Infantiles de la SEDESOL son Centros de Atención cuya población objetivo son menores de 1 año hasta los 4 años o 6 años en caso de contar con alguna discapacidad, este programa se enfoca en brindar servicios de cuidado a menores cuyos padres o tutores no cuentan con servicios de cuidado y atención infantil a cargo de instancias de seguridad social;



- e) Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: la población que es atendida mediante estos Centros de Atención son menores desde 45 días de nacidos hasta los 5 años con 11 meses de edad, dentro de estos Centros se brinda atención a menores en situación de vulnerabilidad mediante la asistencia, educación, alimentación, salud y prevención de riesgos;
- f) Centros de Asistencia Infantil Comunitarios del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: A diferencia de los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil del SNDIF, la población de menores que es atendida es aquella cuyas edades comprenden de los 2 años hasta los 5 años con 11 meses de edad quienes radican en comunidades urbanas marginadas, mediante la prestación de servicios semi escolarizados conforme a las disposiciones de la SEP en materia educativa, alimentaria y de prevención de riesgos.<sup>75</sup>

De los centros de atención antes señalados, el primero en ser regulado y que marcó un parámetro para la configuración de otras instituciones públicas de atención infantil lo constituyó el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles, identificadas de manera posterior con el nombre de Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI).

Este Programa buscó ampliar la cobertura de servicios de cuidado y atención infantil a la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica, lo que pone de manifiesto su relevancia, como un referente de política pública en materia de desarrollo social, especialmente en el desarrollo integral infantil y como generadora de beneficios de impacto en el sector laboral.

De lo anterior se desprende la necesidad de efectuar un estudio que nos permita vislumbrar la posición de las políticas públicas en materia de desarrollo social respecto a otros tipos de políticas, con el propósito de analizar el impacto significativo que tiene el diseño, implementación y evaluación de estas dentro de una población en concreto.

---

<sup>75</sup> *Idem.*

#### 1.4. Políticas públicas, su implementación para el desarrollo social en México

El análisis de las políticas públicas implica el estudio de diversos elementos económicos, sociológicos, políticos que motivan su origen. Sin embargo, para efectos del presente estudio, la delimitación conceptual de las políticas públicas se acotará a las definiciones aportadas por diversos teóricos para de manera posterior realizar una conceptualización propia que se adapte a los objetivos de la presente tesis.

Luis Fernando Aguilar Villanueva, concibe a la política pública como una secuencia de acciones emprendidas por actores gubernamentales para alcanzar objetivos considerados de valor para la sociedad, destinados a resolver problemas cuyas soluciones son de interés colectivo.<sup>76</sup>

Otra definición de las políticas públicas es la que indica Tatiana Romero, quien sostiene que la política pública es un producto construido entre la sociedad y el Estado, que implica instrumentos de permanente construcción dada a través de la interacción sistemática entre actores gubernamentales y la sociedad civil activa para mejorar la calidad de vida de los habitantes de un país.<sup>77</sup>

Por otra parte, Wayne Parsons refiere que las políticas públicas son la expresión de cuestiones y problemas de índole público que llegan a la agenda política para que el gobierno adopte determinadas medidas para dar respuesta a dicha problemática.<sup>78</sup>

De los conceptos antes expuestos, se puede concluir que las políticas públicas son los mecanismos de acción ideados por los órganos de gobierno con la finalidad de atender problemáticas de relevancia colectiva, a fin de dar una solución con base a la opinión de expertos, mediante la aplicación de recursos técnicos y financieros por parte del Estado y en con el apoyo de la participación de la sociedad.

---

<sup>76</sup> Rodríguez Escobedo, Francisco José, “Presentación”, en: Rodríguez Escobedo, Francisco José y Fonseca López, Miriam (coords.), *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de sus autores. Vol. I*, México, Fontamara, 2017, p. 13

<sup>77</sup> Romero, Tatiana, *op. cit.*, p. 42.

<sup>78</sup> Parsons, Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO, 2007, p. 31.

Realizada la precisión conceptual de las políticas públicas, es necesario señalar que estas se diferencian de los programas públicos en cuanto a que el programa público es una intervención pública directa sobre una realidad social que se usa en conjunto con otros programas para ejecutar una política pública,<sup>79</sup> es decir que para la existencia de un programa público se toma como punto de partida los objetivos de las políticas públicas que tengan incidencia directa con el programa a implementar.

#### 1.4.1. *La construcción de las políticas públicas*

La existencia de las políticas públicas como medio para atender problemáticas concretas, implica un estudio de fondo sobre el fenómeno a resolver mediante la aplicación de estas. Para definir el tipo de política pública idónea para una situación en concreto es necesario que la planeación, diseño, implementación, y evaluación se encuentren perfectamente definidas mediante un proceso que pueda establecer las condiciones necesarias para procurar el cumplimiento de su finalidad, por lo que es necesario analizar el proceso que siguen las políticas públicas antes, durante y después de su ejecución.

De acuerdo con lo señalado por Luis F. Aguilar, el diseño y ejecución de las políticas públicas consta de seis etapas: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación.<sup>80</sup>

La iniciación de la política pública comprende la fase que delimita el tema o problemática que se pretende atender. Fija, para tal efecto, los objetivos a seguir y la manera en que serán alcanzados. Dentro de esta etapa se realizan estudios comparativos, doctrinales y normativos para verificar si existen políticas similares que sirvan de inspiración para la creación de una nueva, o bien, se proponen opciones para la formulación de una política pública completamente novedosa, es de mencionar que en este periodo se establece el marco teórico o conceptual para

---

<sup>79</sup> Winchester, Lucy, *La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC*, Santiago de Chile, CEPAL, 2011, p .3.

<sup>80</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio Introductorio. El proceso de la política”, en: Aguilar Villanueva, Luis F. (editor), *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 20-21.

el mejor entendimiento de los elementos que compondrán la política.<sup>81</sup>

La segunda fase es la relativa a la estimación, donde se abordan de manera más profunda los conceptos generales y específicos que integran a la política, se realizan estudios para ponderar sobre los impactos, consecuencias y alcances sociales o normativos que tendría la aplicación o no aplicación de la política pública en un grupo social determinado, realizando un diseño preliminar de esta, es decir, se realiza un análisis del costo beneficio que implica la ejecución de una política para dar respuesta a un planteamiento.<sup>82</sup>

En el orden metodológico mencionado, la tercera fase se constituye por la selección, que consiste básicamente en la discusión que sostienen expertos de una temática concreta con agentes gubernamentales y, en algunos supuestos, con representantes de la sociedad civil, a fin de considerar las opciones existentes a fin de disminuir los riesgos que se deriven con motivo de una elección errónea de alternativas para resolver problemas. Dentro de esta fase se lleva a cabo la negociación y determinación de responsabilidades sobre quien sea propuesto como ejecutor de la política pública.<sup>83</sup>

La cuarta etapa es la consistente a la fase de implementación, en la cual se ejecutan los procedimientos y normativas previstas para el funcionamiento de la política pública, es decir, que se llevan a la práctica los supuestos planeados de manera conceptual. Dentro de esta fase son tomadas decisiones de carácter operativo a fin de optimizar los recursos disponibles para la ejecución de la política pública.<sup>84</sup>

Posteriormente, identificada como la quinta etapa, se encuentra la evaluación, que como su nombre lo indica, consiste en realizar un contraste sobre la situación previa a la implementación de la política pública, con los resultados obtenidos después de la instrumentación de esta, a fin de determinar sobre el cumplimiento de objetivos, y en caso de no haber cumplido el propósito para el cual fue creada, se pueden establecer responsabilidades a los ejecutores que no

---

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>82</sup> *Idem*.

<sup>83</sup> *Idem*.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p.21.

garantizaron un cumplimiento conforme a lo planeado.<sup>85</sup>

La última etapa del proceso de las políticas públicas de acuerdo a Luis F. Aguilar, consiste en la terminación, que implica un análisis final sobre las consecuencias positivas y negativas derivadas de la implementación de políticas públicas, asimismo se realiza un debate sobre los aspectos que se pudieran mejorar, o en su caso suprimir, para la aplicación de políticas públicas similares en supuestos futuros, y se determina sobre la conveniencia de continuar con la aplicación de la política sobre el fenómeno en concreto.<sup>86</sup>

#### 1.4.2. *Ámbitos de aplicación de las políticas públicas. La política social*

La creación de la figura de las políticas públicas implica la labor del Estado de hacer frente a problemáticas de diversa índole, como la seguridad, la economía, el empleo, la salud, la educación, entre otros. Para efectos del presente estudio serán abordadas las políticas públicas relacionadas con el desarrollo y bienestar social, en virtud de que la protección de un sector de la población, en este caso la infancia, requiere de acciones específicas para atender las necesidades que lo aquejan.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (en lo sucesivo CONEVAL), es el ente público descentralizado de la administración pública federal responsable de generar información objetiva sobre la política de este tipo. Para este organismo, la política social son aquellas acciones públicas dirigidas a promover y proteger el desarrollo social, y al gasto social como aquel concentrado en educación, salud, seguridad social, vivienda y asistencia social.<sup>87</sup>

Fabián Repetto, especialista en política del desarrollo, sostiene que el concepto de política social no tiene un límite preciso. Es implementado para hacer referencia al conjunto de acciones que llevan a cabo los gobiernos respecto a los asuntos que tienen que ver de manera directa con el bienestar de los ciudadanos,

---

<sup>85</sup> *Idem.*

<sup>86</sup> *Idem.*

<sup>87</sup> DECA, Equipo Pueblo, A.C., *Las organizaciones de la Sociedad Civil en el diseño y gestión de políticas públicas. Manual para la impartición del módulo Políticas Públicas*, México, DECA Equipo Pueblo, A.C., 2010, p.39

otorgándoles recursos y servicios para tal efecto.<sup>88</sup>

De las conceptualizaciones antes señaladas se puede concluir que la política social son aquellas acciones dirigidas por los órganos de gobierno cuya finalidad primordial es brindar a los ciudadanos las condiciones básicas indispensables para fomentar su desarrollo social y con ello impactar de manera significativa en la mejora de su calidad de vida.

La tendencia actual en la manera de implementar la política social implica una actuación coordinada entre la sociedad civil y el gobierno, es decir que la ejecución de políticas sociales requiere la participación de actores gubernamentales y de la sociedad civil para unir esfuerzos, conocer visiones, compartir riesgos y optimizar la aplicación de recursos en materias específicas para el desarrollo, logrando con ello las condiciones básicas para instruir la gobernanza en el progreso social.

Un ejemplo de lo anterior, lo constituye la incursión de ciudadanos organizados mediante asociaciones y organizaciones civiles, no gubernamentales, que estructuran proyectos a nivel regional, para detonar el desarrollo en sectores específicos y que en múltiples ocasiones recurren a la gestión de recursos públicos de distintos niveles para la ejecución de tales proyectos en beneficio de la sociedad.

En ese tenor, y una vez expuesto que las políticas sociales tienen dentro de sus finalidades el proveer de las condiciones básicas para el desarrollo de las personas, es necesario reflexionar sobre la necesidad de la existencia de este tipo de políticas sobre los sectores más desfavorecidos de la sociedad, específicamente aquellos que por sus propias características no cuentan con los medios ni condiciones para acceder por cuenta propia a ese mínimo de elementos para una vida digna, figurando entre estos sectores la infancia.

#### 1.4.3. *Políticas públicas para el desarrollo de la infancia*

El surgimiento de políticas públicas en materia de protección y desarrollo de la infancia tiene su origen en la suscripción y adhesión de Estados a la Convención

---

<sup>88</sup> *Ibidem*, pp. 37-39.

sobre los Derechos del Niño, derivado de lo anterior la Organización de las Naciones Unidas mediante informes de Índice de Desarrollo Humano, en los últimos 20 años, ha informado sobre un número creciente de políticas públicas en beneficio de la niñez.<sup>89</sup>

Lo anterior ha sido propiciado mediante una serie de reformas constitucionales, legales, administrativas y judiciales en todos aquellos aspectos relativos a la atención y desarrollo de la niñez, mediante el reconocimiento de la trascendencia de la primera infancia para la sociedad, así como la trascendencia de la actuación coordinada entre los Estados, las familias y la sociedad para la protección de la infancia.<sup>90</sup>

En ese contexto, la UNICEF, en su calidad de organismo de Naciones Unidas para la protección de la infancia, señala que el diseño de políticas públicas para la primera infancia en México debe atender de manera frontal el principal problema que enfrenta la niñez para su óptimo desarrollo: la pobreza.<sup>91</sup>

De acuerdo con la UNICEF, en México viven casi 40 millones de niños y niñas, que representan casi el 35% de la población en el país, de esos 40 millones, 21 millones de infantes viven en pobreza, mientras que 90% de los niños de habla indígena viven en pobreza, en ese tenor, la atención a la pobreza infantil es de carácter urgente, pues la probabilidad de que este estatus de vida se vuelva permanente es amplia, generando condiciones que pueden comprometer el desarrollo físico y cognitivo de la niñez, y con ello se aumenten los índices de deserción escolar, y de mortalidad infantil originadas por la desnutrición y por enfermedades prevenibles y curables.<sup>92</sup>

Con el propósito de reducir las brechas de desigualdad entre los sectores infantiles en México, así como con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los infantes en situación de pobreza, la UNICEF sugiere como líneas de acción al gobierno de México, el refuerzo de las políticas sociales ya existentes, tales como

---

<sup>89</sup> Romero, Tatiana, *op. cit.*, p. 42

<sup>90</sup> *Idem.*

<sup>91</sup> UNICEF México, *La agenda de la infancia y la adolescencia 2019-2024*, México, UNICEF, 2019, p. 4, <https://www.unicef.org/mexico/media/306/file/agenda%20de%20la%20infancia%20y%20la%20adolescencia%202019-2024.pdf>.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 5.

la consolidación del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes,<sup>93</sup> garantizar el desarrollo integral infantil, el combate a la desnutrición, la protección al derecho a una educación de calidad, la erradicación de la violencia infantil, y la protección de los derechos de niños migrantes.<sup>94</sup>

Aunado a los estudios y recomendaciones emitidas por organismos internacionales de los cuales México forma parte, la academia al igual que la iniciativa privada, han considerado que nuestro país cuenta con un serio problema de articulación de políticas públicas en esta materia, en virtud de que si bien se cuenta gran número de políticas públicas para el cuidado y atención infantil, entre ellas existen diferencias radicales derivadas de las percepciones económicas en los hogares, lo cual representa de nueva cuenta una situación de vulnerabilidad para quienes tienen menos, pues los servicios de cuidado y atención infantil a los cuales acceden menores de escasos recursos son propensos a disminuir su calidad respecto de otros centros en los cuales los usuarios tienen mayor capacidad de ingresos.<sup>95</sup>

Derivado de lo anterior, es necesario que el Estado implemente mecanismos efectivos que garanticen la integralidad en los servicios de cuidado y atención infantil, pues la adopción y estructuración de políticas públicas debe ser visto no solamente como una manera de apoyar a los padres en el cuidado de los menores, sino como una forma de hacer efectivas las garantías y derechos en materia de salud, educación y desarrollo, con el que se establezcan las condiciones para promover la igualdad de oportunidades futuras y presentes entre los niños.

Las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de estas acciones, entre otros el SNDIF, las Procuradurías de Defensa del Menor, las instituciones de seguridad social, por mencionar algunos, se encuentran frente al reto de crear una política nacional para la primera infancia que permita la conjunción de esfuerzos

---

<sup>93</sup> Organismo creado mediante la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, cuya finalidad es coordinar las políticas públicas, servicios y acciones dirigidas a garantizar los derechos de este sector.

<sup>94</sup> UNICEF México, *La agenda de la infancia y la adolescencia 2019-2024*, op. cit., p. 7.

<sup>95</sup> López Estrada, Silvia, op. cit., p. 32.



institucionales que estas realizan para el desarrollo adecuado del menor.

Lo anterior en virtud que dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, no se encuentra establecida alguna política relativa a la protección de la primera infancia, y en consecuencia, no se establecen las condiciones para que le sean asignados recursos públicos para la implementación de programas sociales en beneficio de la infancia, situación que propició la extinción de este tipo de programas, a partir del ejercicio fiscal 2019.

La implementación de estas políticas y acciones en México cuentan con un sustento normativo e institucional originado a partir de 1989 con la suscripción de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como en las reformas constitucionales del artículo 4º, de los años 2009 y 2014 que dan origen a un andamiaje jurídico especializado en la protección del interés superior de la niñez, y en el desarrollo integral de este sector, normativa sobre la que se reflexionará en el capítulo siguiente.

### 1.5. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras

El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, en lo subsecuente PEI, implementó una política pública en materia de desarrollo social, desde el año 2007 al 2018, cuyo objetivo principal radicó en facilitar el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil a madres trabajadoras y padres solos, de escasos recursos y sin acceso a seguridad social, que trabajan, buscan trabajo o estudian, con la finalidad de que estos no abandonaran sus estudios y/o pudieran permanecer en el mercado laboral.<sup>96</sup>

Este Programa se puso en funcionamiento mediante la creación de una red de centros de cuidado y atención infantil denominados *Estancias Infantiles*, mismos que fueron operados por personas físicas y morales que cumplían con lo establecido por las Reglas de Operación del Programa,<sup>97</sup> que suscribieron un convenio de

---

<sup>96</sup> Secretaría de Bienestar, “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, *Acciones y programas*, México, Secretaría de Bienestar, 2019, [s.p.], <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/estancias-infantiles-para-apoyar-a-madres-trabajadoras>.

<sup>97</sup> El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, al momento de su creación, figuró

concertación con la SEDESOL para la prestación de estos servicios, teniendo como contraprestación la recepción de un subsidio.

De acuerdo con la Secretaría del Bienestar, antes SEDESOL,<sup>98</sup> el PEI, consistió en un “programa que apoya a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian, así como a los padres solos con hijas, hijos, niñas o niños bajo su cuidado.”<sup>99</sup>

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (por sus siglas PNUD), definió al PEI como:

Una política pública impulsada por la SEDESOL y el SNDIF que ofrece atención y cuidado a niñas y niños de madres y padres que estudian, buscan empleo o trabajan, cuyos ingresos no rebasan la línea de bienestar y carecen de acceso a los servicios de cuidado infantil en instituciones públicas de seguridad social. El PEI representa un espacio para que niños y niñas en condiciones de desventaja social cuenten con una opción para su atención y cuidado oportuno.<sup>100</sup>

#### 1.5.1. *Origen del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*

La implementación de este Programa en sus orígenes se encontró a cargo de la SEDESOL y la Comisión de Mejora Regulatoria, antes de la administración pública federal que en el año 2005 realizaron un estudio sobre los servicios de guarderías

---

dentro del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, siendo sujeto a Reglas de Operación, las cuales según la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria son las disposiciones que tienen como finalidad garantizar la transparencia y aplicación eficiente de recursos públicos federales. Ver más en: Congreso de la Unión, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, *Diario Oficial de la Federación* p. 5, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_301215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf).

<sup>98</sup> El cambio de denominación de la SEDESOL a Secretaría de Bienestar radica en la reforma de fecha 30 de noviembre de 2018 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, específicamente al artículo 32 de esta normativa, cuyo contexto y alcances serán analizados en el capítulo siguiente.

<sup>99</sup> Secretaría de Bienestar, *Acciones y Programas. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, México, Secretaría de Bienestar, 2019 [s.p.], <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/estancias-infantiles-para-apoyar-a-madres-trabajadoras>

<sup>100</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México, *Modelo de atención y cuidado inclusivo para niñas y niños del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Guía Práctica para Responsables y Asistentes*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016, pp. 9 y 10.

en México y la necesidad de ampliar la cobertura de estos a los sectores de la población que no cuentan con servicios de seguridad social. Para ello se tuvo como base la Encuesta Nacional de Familia y Vulnerabilidad efectuada en el año 2005.<sup>101</sup>

Los resultados de la encuesta anteriormente referida fueron procesados por la SEDESOL, para la articulación del PEI, dentro de estos resultados se aprecian los anhelos e inclusión de la participación de las mujeres en el mercado laboral,<sup>102</sup> es decir, se evidenció un inminente cambio de rol de la mujer en la sociedad, destacando su deseo de ser económicamente activa mediante la ejecución de un empleo y no únicamente con su participación dentro del hogar.

No obstante, el deseo femenino de incursionar al mercado laboral, conforme a lo señalado por dicha encuesta se desprendieron los factores que limitaban a las madres de familia a buscar o crear fuentes de empleo, encontrándose entre ellas algunas restricciones respecto al cuidado y atención de sus hijos menores de edad. La limitante con mayor incidencia consistió en la falta de apoyo para el cuidado de sus hijos, la segunda restricción más reiterada fue la falta de confianza en familiares o instituciones para el cuidado de menores.<sup>103</sup>

De las deducciones efectuadas sobre la base de dicha encuesta, se determinó que la falta de oportunidades y espacios dignos y de calidad para el cuidado y atención infantil eran un factor decisivo para la incorporación del sector femenino al mercado laboral, pues de acuerdo a las cifras del Banco de Información Económica del INEGI, entre el año 2000 y 2008, periodo de creación del PEI, la tasa de desocupación femenina fue del 4% respecto al 2.8% de la desocupación masculina, lo cual puso de manifiesto las condiciones de desigualdad y desventaja de las féminas respecto a los varones para conseguir trabajo.<sup>104</sup>

Ante este factor, en el año 2007, el Gobierno Federal, por conducto de la SEDESOL, mediante acuerdo de fecha 10 de enero de 2007, publicado en el Diario

---

<sup>101</sup> Encuesta realizada por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), disponible en la Base de datos para el análisis social en México, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2005, <http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/index.php/enfavu-35/encuesta-de-familia-y-vulnerabilidad-en-mexico>, [s.p.].

<sup>102</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, México, Diciembre 2008, pp. 3-4, [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/pei\\_otr.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/pei_otr.pdf).

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 4.

Oficial de la Federación en esa misma data, emitió las Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2007, comenzando con ello la ejecución de dicha política pública en materia de desarrollo social, atinente a los servicios de cuidado y atención infantil, misma que se implementó de manera ininterrumpida en México a lo largo de poco más de una década.<sup>105</sup>

#### 1.5.2. *El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Más de una década al servicio de los menores mexicanos*

Como ha quedado señalado anteriormente, el primer ejercicio fiscal en el que se implementó el PEI fue el año 2007, el cual es considerado el año piloto para la ejecución de esta política pública. En esta anualidad los beneficiarios directos del PEI eran los menores de entre 1 año a 6 años cuyos padres o tutores se encontraban laborando, estudiando o en busca de un empleo, cuyos ingresos no excedieran de 6 salarios mínimos mensuales y que carecieran de acceso a la seguridad social.<sup>106</sup>

Las condiciones de la Estancia Infantil, en cuanto a su estructura física, no exigieron mayores especificaciones más que capacidad para atender a más de 5 menores, en estos espacios deberían ofrecerse los servicios de cuidado, alimentación y actividades lúdicas. De acuerdo con las Reglas de Operación de este ejercicio fiscal, los servicios señalados no eran considerados como integrales, por lo que se excluyeron del Programa las actividades de estimulación temprana y educativa. El subsidio que otorgaba el Gobierno Federal por los servicios de cuidado y atención infantil era por la cantidad de \$700 (setecientos pesos 00/100 M.N.), y era entregado de manera directa a la persona responsable de la Estancia Infantil.<sup>107</sup>

Para el ejercicio fiscal 2008 los cambios más sustanciales dentro de las

---

<sup>105</sup> Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2007”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2007, [s.p.], [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4945206&fecha=10/01/2007&cod\\_diario=210430](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4945206&fecha=10/01/2007&cod_diario=210430).

<sup>106</sup> *Idem.*

<sup>107</sup> *Idem.*

Reglas de Operación del Programa, consistieron en la separación de edades para admisión de menores en las Estancias Infantiles afiliadas al Programa, es decir, se hizo una distinción clara en los rangos de edad para los menores que recibirían los servicios de cuidado y atención infantil en estas Estancias, clasificándolos en dos grupos, el primero menores sin discapacidad, cuyas edades oscilan entre el año de edad cumplido hasta los 3 años 11 meses de edad, y para menores con discapacidad la edad de admisión sería a partir del año de edad hasta los 5 años 11 meses.<sup>108</sup>

Con relación a las características del inmueble que alberga la Estancia Infantil, se estableció una capacidad mínima de atención para 10 menores, con un espacio de atención de dos metros cuadrados por niño. Asimismo, se estableció como obligación para las personas responsables de estos centros, su asistencia a capacitaciones impartidas por el SNDIF y por la propia SEDESOL.<sup>109</sup>

Una de las grandes modificaciones que implicó la ejecución de este Programa en su segundo año de actividades, consistió en un tabulador para asignar los subsidios por concepto de cuidado y atención infantil, pues dependiendo del ingreso y capacidad adquisitiva calculados en salarios mínimos, sería asignado el monto correspondiente, el cual osciló desde los cuatrocientos cincuenta pesos por niño hasta setecientos pesos por menor, recursos públicos federales que eran asignados de manera directa a la persona responsable de la Estancia Infantil.<sup>110</sup>

La ejecución del Programa en el ejercicio fiscal 2009, implicó una serie de cambios de manera específica en la manera en que habrían de capacitarse las personas responsables de las Estancias Infantiles, pues les fue requerida una serie de certificaciones que avalaran su capacidad y conocimientos para ser prestadoras de los servicios de cuidado y atención infantil.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2008”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2008, [s.p.], [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5076289&fecha=29/12/2008](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076289&fecha=29/12/2008).

<sup>109</sup> *Idem*.

<sup>110</sup> *Idem*.

<sup>111</sup> Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2009”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2009, [s.p.], [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5115512&fecha=22/10/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5115512&fecha=22/10/2009).

En el año 2009, sucedió una de las más grandes tragedias recordadas en nuestro país con relación a los centros de cuidado y atención infantil, el día 06 de junio de ese año, en Hermosillo, Sonora, se registró un incendio en la guardería “ABC” que provocó el deceso de 49 menores. Ante este lamentable suceso, la regulación para aperturas de Estancias y guarderías sufrió una serie de modificaciones tendentes a propiciar un refuerzo en las condiciones de seguridad, con lo cual la institución de Protección Civil adquirió mayor relevancia en la operación de las Estancias Infantiles.<sup>112</sup>

Con motivo de dicho acontecimiento, en el ejercicio fiscal 2010, una de las modificaciones más relevantes en el Programa fue la contratación de seguros de accidentes personales, así como la exigencia hacia las personas responsables de las Estancias Infantiles, para su perfil psicológico fuera evaluado con la finalidad de conocer sobre sus habilidades y destrezas en rubros como el manejo de crisis y respuesta ante emergencias, pues si bien les era exigido un estándar de competencia y certificaciones para el cuidado infantil, era necesario conocer la manera en que los encargados de estos centros reaccionan ante contingencias.<sup>113</sup>

Para el ejercicio fiscal 2011, el Programa modifica sus criterios de afiliación, pues con base a la demanda del servicio, se determinó la necesidad de ampliar el margen de selección de la población objetivo, pues anteriormente los apoyos que otorgaba esta Programa eran para hogares cuyos ingresos no superaban los 6 salarios mínimos mensuales per cápita, por lo que a partir de este ejercicio fiscal dicho parámetro fue modificado, con lo que se establece que los servicios serán para padres de familia y/o tutores cuyos ingresos no rebasen los 1.5 salarios mínimos mensuales por persona.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Expansión CNN, “La ley de guarderías, una realidad después de la tragedia de Sonora”, *Expansión CNN*, [s.p.], <https://expansion.mx/nacional/2011/10/23/calderon-firma-el-decreto-que-expide-la-ley-de-guarderias-tras-caso-abc>.

<sup>113</sup> Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2010”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2010, [s.p.], [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5173104&fecha=30/12/2010](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173104&fecha=30/12/2010).

<sup>114</sup> Esta consideración se realiza en el marco de la instrumentación de la estrategia de gobierno denominada “Vivir Mejor”, la cual consistió en el conjunto de acciones llevadas a cabo por la SEDESOL para hacer llegar a las comunidades marginadas los servicios alimenticios, educativos, laborales, de salud para mejorar la calidad de vida de los mexicanos en situación de vulnerabilidad, motivo por el cual se determinó reducir la base del ingreso per cápita que era considerado para ser beneficiario de los programas sociales federales, en virtud de la disparidad de condiciones entre los sectores marginados en el medio urbano y en el medio rural. Congreso de

Otra de las modificaciones sustanciales realizadas en este ejercicio fiscal dentro del Programa, consistió la incursión de la SEP, como órgano encargado de llevar a cabo la certificación de las personas responsables de Estancias Infantiles en el estándar de competencia EC0024, relativo al cuidado de niñas y niños en centros de cuidado y atención infantil.<sup>115</sup>

La reestructuración del PEI en ese año también lo fue de índole económico, pues a este programa le fue asignado un aumento presupuestal que permitió una modificación en los montos que eran otorgados en subsidios por concepto de cuidado y atención infantil, pues de los ejercicios fiscales 2007 a 2010, el monto máximo que era entregado a las personas responsables de Estancias Infantiles era de setecientos pesos por menor.<sup>116</sup>

Para el año 2011, tomando en cuenta la clasificación de grupos de menores que recibían los servicios en el marco del PEI, se estimó que el subsidio para cuidado de menores sin discapacidad continuaría con el monto máximo de setecientos pesos, sin embargo para menores con discapacidad, ese monto se duplicaría, asignándose la cantidad de mil cuatrocientos pesos mensuales por menor, en virtud del gasto que implican los insumos materiales y personales adecuados para otorgarles un servicio pertinente.<sup>117</sup>

Finalmente, una vez más se robustecieron las medidas de seguridad exigidas en las instalaciones que funcionarían como Estancias Infantiles, por lo que se solicitó a dichos centros contar con un documento denominado *Programa Interno de Protección Civil*, en el cual la institución local en la materia avalara que dicho inmueble contaba con las especificaciones y medidas de seguridad adecuadas para brindar el servicio.<sup>118</sup>

En el ejercicio fiscal 2012, el PEI vuelve a sufrir modificaciones en sus criterios de elegibilidad para ser beneficiario del Programa, pues el ingreso per

---

la Unión, “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2011”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2010, [s.p.], [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5173104&fecha=30/12/2010](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173104&fecha=30/12/2010)

<sup>115</sup> *Idem.*

<sup>116</sup> *Idem.*

<sup>117</sup> *Idem.*

<sup>118</sup> *Idem.*

cápita mensual deja de ser considerado como factor para ser beneficiario, este criterio es reemplazado por la característica del no rebase de la *Línea de Bienestar Económico*<sup>119</sup> y la falta de servicios de seguridad social.

No obstante, el cambio de administración federal, en el ejercicio fiscal 2013, el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras continúa sus operaciones, en virtud de la trascendencia y beneficios que implicó para la sociedad mexicana, determinación administrativa que perduró hasta el año 2018. Asimismo, se acordó llevar a cabo la continuidad del programa para incluirlo dentro de las acciones implementadas en el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), implementado por el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto.<sup>120</sup>

Para ese año, la modificación más relevante dentro de las Reglas de Operación del Programa, consistió en el incremento del monto del subsidio, pues no solamente se consideró a las Estancias Infantiles como un lugar para el cuidado de menores en apoyo a las actividades de los padres de familia o tutores, sino que se les consideró como centros de empleo para las responsables de Estancias Infantiles así como para el personal de apoyo y asistentes de las mismas, lo anterior con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos de la CNCH.<sup>121</sup>

En ese tenor, los montos correspondientes al subsidio por concepto de servicios de cuidado y atención infantil incrementaron de setecientos pesos mensuales, por cuidado de niños sin discapacidad, a un total de ochocientos cincuenta pesos mensuales; y de mil cuatrocientos pesos mensuales por menor con discapacidad a mil setecientos pesos al mes.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> Dentro de las Reglas de Operación del PEI para este ejercicio fiscal no se encuentra establecido un concepto específico sobre la Línea de Bienestar Económico, esta definición es localizable en las Reglas de Operación del Programa a partir del ejercicio fiscal 2014, y refiere al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes, la cual se mide a partir del ingreso de las personas, definiendo a las que no tienen suficientes recursos para satisfacer sus necesidades básicas.

<sup>120</sup> La Cruzada Nacional Contra el Hambre, consistió en una estrategia de inclusión y bienestar social, implementado por los tres niveles de gobierno, con el objetivo de reducir la carencia social de acceso a la alimentación y nutrición adecuada en la que viven las personas en pobreza extrema. Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de enero de 2013, pp. 1-5, [https://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=250332&pagina=5&seccion=1](https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=250332&pagina=5&seccion=1).

<sup>121</sup> *Idem*.

<sup>122</sup> Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias



La ejecución del PEI en el ejercicio fiscal 2014 sufrió modificaciones en el sentido de los requisitos para ser responsable de Estancia Infantil, en virtud que aunado a la exigencia de encontrarse capacitado en servicios de cuidado y atención infantil, se solicitó a las personas interesadas en operar una Estancia Infantil, el contar con una experiencia práctica acreditada de un mínimo de seis meses. Asimismo, las Reglas de Operación establecieron nuevos aumentos en los montos de los subsidios. Para menores sin discapacidad se incrementaron cincuenta pesos, mientras que para menores con discapacidad se incrementaron cien pesos al subsidio percibido por menor, respecto al ejercicio fiscal 2013.<sup>123</sup>

En el ejercicio fiscal 2015, se estableció una permanencia de los montos de los subsidios otorgados en el marco del Programa, la variación más significativa para las Reglas de Operación de este año, consistió en la exigencia de un nuevo estándar de competencia, identificado bajo la clave ECO435 relativo a Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral de las Niñas y Niños en Centros de Cuidado y Atención Infantil, cuya aplicación se encontró a cargo del Consejo Nacional de Normalización de Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), organismo dependiente de la SEP. El objetivo de esta certificación consistió en evaluar la aptitud del personal de la Estancia Infantil para asumir una participación dentro de la misma.<sup>124</sup>

Durante el año 2016 el PEI continuó operando con un esquema similar al implementado en el ejercicio fiscal 2015, con la modificación de la incorporación de una evaluación mediante prueba psicométrica aplicable a las personas responsables de Estancias Infantiles, la cual sería realizada por el personal de la SEDESOL, ello en aras de complementar la evaluación del perfil requerido para encontrarse al frente de un centro de cuidado y atención infantil.<sup>125</sup>

---

Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2013”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2013, [s.p.], [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5289442&fecha=28/02/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289442&fecha=28/02/2013).

<sup>123</sup> Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2014”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2013, [s.p.], [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5328472&fecha=30/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328472&fecha=30/12/2013).

<sup>124</sup> Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2014, [s.p.], [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5377601&fecha=29/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377601&fecha=29/12/2014).

<sup>125</sup> Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2016”, *Diario Oficial de la Federación*,

En el año 2017, el PEI cumplió una década ofertando los servicios de cuidado y atención infantil a las familias mexicanas más desprotegidas. Durante este ejercicio fiscal se estableció como uno de los cambios más relevantes a las Reglas de Operación del Programa la prohibición de habilitar Estancias Infantiles en inmuebles de dos plantas, de igual manera, se indicaron especificaciones nuevas respecto al equipamiento de las Estancias.<sup>126</sup>

El ejercicio fiscal 2018 figuró como un año decisivo para el PEI, pues al momento de publicarse las Reglas de Operación que debían regir al Programa para este ejercicio fiscal, se estableció un nuevo incremento en los montos de los subsidios, respecto al cuidado de niños sin discapacidad se ejerció un incremento de cincuenta pesos, llegando a un total de percepciones de novecientos cincuenta pesos mensuales por menor; mientras que para menores con discapacidad el monto se mantuvo en mil ochocientos pesos mensuales.<sup>127</sup>

La operación del PEI sufrió modificaciones sustanciales a partir del mes de noviembre de 2018. La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 32, extingue la Secretaría de Desarrollo Social y se crea la Secretaría de Bienestar, lo anterior en el marco del proceso de entrega-recepción de la administración federal 2012-2018, encabezada por el Presidente Enrique Peña Nieto, a la administración federal 2018- 2024 representada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador, modificaciones que serán objeto de estudio en los capítulos siguientes.<sup>128</sup>

A continuación, se presenta una infografía, en la cual a modo de resumir los aspectos que se consideran más trascendentales en la forma en que se implementó el PEI. Los rubros que se destacan a continuación fueron identificados como significativos, dado la relevancia que tuvieron para la continuidad del programa.

---

México, 2015, [s.p.], [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5421992&fecha=31/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421992&fecha=31/12/2015).

<sup>126</sup> Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2017”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2016, [s.p.], [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5467905&fecha=28/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467905&fecha=28/12/2016).

<sup>127</sup> Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2017, [s.p.], [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5509819&fecha=30/12/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509819&fecha=30/12/2017).

<sup>128</sup> Congreso de la Unión, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2018, [s.p.], [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=281499&pagina=7&seccion=1](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=281499&pagina=7&seccion=1).

El común denominador de los aspectos que se señalan a continuación fue la constante innovación en rubros como capacitación del personal de estancias infantiles, adaptación de nuevas medidas de seguridad y la incursión de nuevos lineamientos conforme a Plan Nacional de Desarrollo del sexenio en curso.

Figura 1. Historia del PEI



**Fuente:** Elaboración propia<sup>129</sup> con base al estudio de las Reglas de Operación del Programa, ejercicios fiscales 2007 a 2018, Diario Oficial de la Federación, tema consultado “Estancias Infantiles para Apoyar”, Diario Oficial de la Federación, México, [s.a.], [s.p.],

<sup>129</sup> El formato de elaboración de la infografía fue descargado de la página web: <https://www.canva.com/>

[https://www.dof.gob.mx/busqueda\\_detalle.php](https://www.dof.gob.mx/busqueda_detalle.php).

El PEI como política pública, constituyó una asignación autorizada de presupuesto destinada a propiciar el desarrollo integral de la niñez mexicana mediante la prestación de servicios de cuidado y atención infantil, por lo cual, para su diseño e implementación fue necesario contar con un sustento normativo que le permitiera alcanzar sus fines. Dicho andamiaje jurídico de índole nacional e internacional se analizará a continuación.

## Capítulo 2

### Marco normativo al servicio de la infancia

*No hay causa que merezca más alta prioridad que la protección y el desarrollo del niño, de quien dependen la supervivencia, estabilidad y el progreso de todas las naciones, y de hecho, de toda la civilización humana*

Cumbre a Favor de la Infancia, septiembre 1990.

SUMARIO: 2.1. *Primeros pasos hacia la creación de la legislación infantil.* 2.2. *La figura del menor en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su protección, derechos y obligaciones.* 2.3. *Los derechos de la infancia en el contexto internacional.* 2.4. *Los derechos de la infancia y de los padres de familia trabajadores en el sistema jurídico mexicano.*

En este capítulo se abordarán los primeros esfuerzos internacionales para establecer una legislación que comprometiera a los Estados a garantizar el reconocimiento y protección de los derechos de la infancia, especialmente los menores que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, derivadas de conflictos bélicos, y de aquellos que carecían de los elementos mínimos de subsistencia para una vida digna.

Una vez materializada la preocupación de los Estados por proveer a este sector de la sociedad de herramientas que les permitieran hacer valer sus derechos frente a otros grupos, se establecieron una serie de instrumentos de carácter internacional como Declaraciones, Convenciones y Tratados que fueron evolucionando de manera progresiva para fijar al cuidado infantil como una

responsabilidad solidaria entre Estados, padres de familia y sociedad en general. La influencia de estos instrumentos internacionales propició que los Estados se comprometieran, en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones, a adoptar medidas tendientes a la adecuación y elaboración de normativas que impulsaran el desarrollo integral infantil, tomando como eje rector el interés superior de la niñez, lo cual ha representado para el Estado mexicano una serie de modificaciones constitucionales, reformas legislativas y elaboración de políticas públicas que se analizan con mayor detenimiento en este capítulo.

### *2.1. Primeros pasos hacia la creación de la legislación infantil*

La protección a los derechos de sectores vulnerables, es originada por factores sociológicos, históricos o culturales, sin embargo su consolidación adquiere mayor significación cuando la lucha por esos derechos es debatida, orientada y protegida por un conjunto de Estados internacionales que ante la necesidad de establecer mecanismos para la defensa de las prerrogativas de determinado grupo, crean organismos de carácter global para compartir esfuerzos en el diseño e implementación de líneas de acción en beneficio de sectores específicos y para finalidades concretas.

Como ha quedado descrito anteriormente, el reconocimiento de la figura del menor como sujeto de derechos y obligaciones, conllevó un cambio de percepción del papel y trascendencia del niño en la sociedad, sin embargo, la protección de derechos no fue la única y prioritaria preocupación respecto a este sector, sino que derivado del estudio de las carencias del niño en otros campos, se detectó la necesidad de llevar a cabo el reconocimiento de sus derechos mediante instrumentos jurídicos.

Dávila y Naya, sostienen que la internacionalización de políticas adoptadas por diferentes Estados en sus territorios, surge en los siglos XIX y XX, y se origina debido a que si bien, cada país implementa las soluciones a tomar ante las problemáticas que aquejan a la niñez, esa intervención estatal pudo derivar en un detrimento a la figura de la infancia y de su dinámica familiar, por lo que, a fin de

robustecer las políticas a implementar en este sector, se tomó la determinación de llevar a cabo la celebración de congresos, estrechar las relaciones globales y suscribir tratados de carácter internacional con la finalidad de contar con una cultura común respecto a la figura del niño, la cual se traduciría en el fortalecimiento del catálogo de los derechos de la infancia, a fin de garantizar la progresividad en la defensa de sus prerrogativas.<sup>130</sup>

Los motivos de la celebración de congresos internacionales respecto a tópicos concernientes a la infancia tuvieron dos principales vertientes: la primera de ellas, un aspecto jurídico, en el que se debatiera sobre la responsabilidad del Estado y de las familias respecto a los menores abandonados, la delincuencia y la tutela. El segundo motivo fue relativo a aspectos pragmáticos planteados por la comunidad médica, específicamente aquellos temas relacionados a la primera infancia, al cuidado infantil, la mortalidad infantil y la puericultura.<sup>131</sup>

#### 2.1.1. Congreso Internacional de Protección a la Infancia de 1883

En materia de infancia, Dávila y Naya, sostienen que el primer congreso internacional, en las vertientes antes señaladas, tuvo lugar en París en el año de 1883<sup>132</sup>, la convocatoria a dicho evento fue emitida por la *Sociedad General Protectora de la Infancia abandonada y culpable*,<sup>133</sup> derivado de las mesas de discusión se lograron acuerdos consistentes, entre otros en:

- a) La elaboración de estadística internacional de niños abandonados;

---

<sup>130</sup> Dávila Balsera, Paulí y Naya Garmendia, Luis María, “La evolución de los derechos de la infancia: una visión internacional”, en *Encounters on Education*, vol. 7, Ontario, 2006, p. 74, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4683188>.

<sup>131</sup> *Idem.*

<sup>132</sup> *Idem.*

<sup>133</sup> Asociación francesa, fundada por J. Bonjean, dedicada a la protección de la infancia, especialmente de la primera edad, cuyo enfoque se orientó al combate, a la miseria, la ignorancia, que para cumplir su finalidad empleó fondos para generalizar conocimientos, especialmente de higiene a los niños. Arenal Ponte, Concepción, *El papuperismo*, Ebook Clasic, Social Science, 2016, [s.p.], [https://books.google.com.mx/books?id=FZI9DwAAQBAJ&pg=PT310&lpg=PT310&dq=sociedad+general+protectora+de+la+infancia+abandonada+y+culpable&source=bl&ots=vlyjrAWcTc&sig=ACfU3U3Ah9RSQ4NurWReEG\\_2y5nxhQhwLQ&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwi545yOxcbjAhVEXawKHeHfAMwQ6AEwAnoECAgQAQ#v=onepage&q=sociedad%20general%20protectora%20de%20la%20infancia%20abandonada%20y%20culpable&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=FZI9DwAAQBAJ&pg=PT310&lpg=PT310&dq=sociedad+general+protectora+de+la+infancia+abandonada+y+culpable&source=bl&ots=vlyjrAWcTc&sig=ACfU3U3Ah9RSQ4NurWReEG_2y5nxhQhwLQ&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwi545yOxcbjAhVEXawKHeHfAMwQ6AEwAnoECAgQAQ#v=onepage&q=sociedad%20general%20protectora%20de%20la%20infancia%20abandonada%20y%20culpable&f=false).

- b) Suscripción y ratificación de convenios entre los Estados para la asistencia recíproca de menores en situación de abandono;
- c) La posibilidad de que instituciones protectoras de la infancia pudieran resguardar niños que se encontraban en dicha situación;
- d) Atribuir al Estado facultades de inspección respecto a centros de cuidado infantil y;
- e) Solicitar el financiamiento por parte del Estado de los gastos originados de la atención de la infancia abandonada.<sup>134</sup>

De manera posterior a la celebración de este Congreso, continuó la puesta en marcha de otras reuniones de índole internacional, en las cuales se abordaron temáticas relativas a la niñez, dichos Congresos tuvieron sus sedes en las ciudades de Lyon (1894), Burdeos (1895) y Ginebra (1896). De estos tres, el que tuvo un impacto significativo en materia de protección al menor, fue el de Ginebra, pues en él se analizó la protección del menor en cuestiones físicas, administrativas y morales, asimismo se pugró por los derechos del menor previo a su nacimiento, es decir, que también se analizaron los derechos de la mujer, para mejorar sus condiciones físicas y morales durante el embarazo.<sup>135</sup> Esta ciudad volvería a adquirir relevancia al ser el lugar donde se suscribió el primer Tratado Internacional en materia de derechos de los niños, 28 años después.

#### 2.1.2. *Antecedentes de la protección de los derechos del niño en Latinoamérica*

Mientras en el continente europeo se desarrollaban una serie de Congresos, orientados a contar con instituciones sólidas que reconocieran y protegieran los derechos de los niños, en América la preocupación por robustecer la figura del menor respecto de otros sujetos de derechos, se originó en virtud de que el menor comenzó a ser visto como el medio para lograr la construcción de una nueva

---

<sup>134</sup> Fernández Soria, Juan Manuel, y Mayordomo Pérez Alejandro, “Perspectiva histórica de la protección a la infancia en España”, en *Historia de la educación*, Salamanca, España, vol. 3, 1984, p. 192, <http://revistas.usal.es/index.php/0212-0267/article/view/6599/6594>.

<sup>135</sup> *Ibidem*, pp. 192 y 193.



sociedad, pues en la edad pequeña, los seres humanos moldean sus caracteres sociales y culturales, mismos que pueden ser perfeccionados para alcanzar una sociedad civilizada y desarrollada.<sup>136</sup>

Dichas preocupaciones se convirtieron en ocupaciones por parte de los Estados Latinoamericanos al establecer, en el año de 1916, el Congreso Panamericano del Niño<sup>137</sup>, el cual tuvo como finalidad agrupar estudios e ideas respecto a la vida infantil, y la manera en que los Estados debían intervenir para su protección. Este Congreso vinculó los estudios de profesionales con las políticas gubernamentales implementadas en diversos campos de la infancia, con la finalidad de encontrar soluciones a las problemáticas que aquejaban a este sector.<sup>138</sup>

El Congreso Panamericano del Niño, fue de carácter interdisciplinario, pues su finalidad la constituyó precisamente el contar con la mayor cantidad de estudios sobre los niños, acompañado de opiniones de investigadores de diversas áreas, que orientaran la implementación de políticas públicas en beneficio de este sector, en ese tenor, se contó con la participación de especialistas del área médica (pediatría, obstetricia, salubristas, puericultura), la rama educativa (pedagogía), el área asistencial (trabajo social), el ámbito de la salud (psicología), el ámbito jurídico (abogados), y la esfera pública y política.<sup>139</sup>

Entre los trabajos realizados por el Congreso Panamericano, destaca la celebración del Primer Congreso Panamericano del Niño, del año 1916, en el cual se reforzó la idea de que el niño debía contar con todas las atenciones, dada la relevancia social que adquiriría en el futuro de su nación,<sup>140</sup> producto de esa reunión, dentro de las primeras acciones realizadas fue la organización de campañas de salud cuyos beneficiarios fueron los niños, toda vez que se partió de la premisa que, para que el menor alcanzara los ideales que en él se tenía

---

<sup>136</sup> Silveira Netto Nunes, Eduardo, “La infancia latinoamericana y el Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia (1916-1940), en Sosenski, Susana y Jackson Albarrán Elena (coords.), *Nuevas miradas a la historia de la infancia en América Latina: entre prácticas y representaciones*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2012, pp. 273 y 274, <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/miradas/mirada011.pdf>.

<sup>137</sup> Este Congreso implementado por Estados Latinoamericanos, fue el antecedente del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente, de la Organización de Estados Americanos (OEA).

<sup>138</sup> Silveira Netto Nunes, Eduardo, *op. cit.*, p. 274.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 276.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 278.

cimentados, era necesario que este contara con óptimas condiciones de salud para que de esa manera pudiera desenvolverse en otros ámbitos, como el educativo y el social.

Las actividades del Congreso Panamericano continúan vigentes hasta el día de hoy, sin embargo, a partir del año de 1927 la dinámica y actores que participaron en él, permitió no solamente la participación de la comunidad científica y académica, sino que el carácter de las actividades que se desarrollaban en dicho Congreso adquirió tintes diplomáticos con lo cual la participación en los mismos comenzó a ser cada vez más selectiva. Los Congresos constituyeron una oportunidad para los representantes de los gobiernos para la discusión, difusión y cooperación de iniciativas y proyectos.<sup>141</sup>

Del desarrollo de este tipo de reuniones sostenidas por especialistas en materias relacionadas con la niñez, se advierte el surgimiento de una inminente preocupación internacional sobre la atención que debería darse a este grupo de la sociedad, es decir que se transitó de la percepción del menor como un elemento poblacional nacional, a un sector demográfico de relevancia mundial.

Ante la nueva percepción de la infancia a nivel global, surge la necesidad de establecer cuerpos permanentes que dentro de su estructura contaran con autoridades propias para mantener en constante estudio dichas problemáticas y proponer a los Estados la adopción de recomendaciones derivadas de tales análisis.

Dichos cuerpos permanentes en materia de atención y estudios de la infancia son la antesala de la conformación de los organismos internacionales en dicha materia, cuyo reconocimiento, marco de actuación, y vinculación con cada Estado dependerá de los instrumentos jurídicos que sean suscritos y ratificados por los representantes facultados para tal efecto, atendiendo de manera previa las disposiciones legales y constitucionales que establezca cada país que decida formar parte de los mismos, como se analizará en las partes subsecuentes de esta investigación.

---

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 282.

## *2.2. La figura del menor en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su protección, derechos y obligaciones*

Para efectos del presente estudio, es de suma importancia referir a la Constitución, toda vez que al ser el máximo ordenamiento normativo a nivel nacional, contiene principios para la protección de la niñez que sirven de base para la creación de leyes, instituciones y mecanismos para la defensa de los derechos de los niños, además de ser el conducto por el cual se reconocen y tienen aplicación los postulados contenidos en diversos tratados internacionales relativos en materia de prerrogativas a favor de la infancia.

Del análisis lógico-jurídico de la Constitución, y al referir a la protección de derechos de un sector poblacional específico, en este supuesto la infancia, las disposiciones constitucionales para su protección se encontrarán en el catálogo de derechos humanos reconocidos dentro de los primeros 29 artículos de la misma, específicamente el artículo 4º constitucional en virtud que en él se establece la figura del interés superior de la niñez, abordada en el capítulo que antecede y que constituye la base de esta investigación.

Dicho lo anterior y dada la relevancia del citado artículo constitucional se procederá a su análisis, partiendo de las diversas reformas que ha sufrido su contenido desde que éste comenzó a fungir como referente en materia de derechos de la infancia. Posteriormente, se hará mención a otro articulado constitucional que refiere a la infancia con el propósito de señalar si de alguna de esas disposiciones diversas al artículo 4º constitucional se derivan leyes a favor de la niñez mexicana.

### *2.2.1. Los derechos de la infancia previos a la Constitución de 1917*

La Constitución de 1917, misma que desde ese año a la actualidad rige la vida social, jurídica, política, económica y administrativa del país tiene como base la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, de la que, previo análisis, se advierte que no contenía en ninguno de los 128 artículos que la integraban, disposición alguna relativa en materia de infancia.

El artículo 4º que es el numeral donde actualmente se encuentran señalados diversos aspectos relacionados con la niñez, refería a la libertad de profesión, industria y trabajo, en los términos que a continuación se transcriben:<sup>142</sup>

ART. 4º.- Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno, ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.

Fue hasta el año de 1916, cuando en el marco del Congreso Constituyente que habría de proponer las reformas a la Constitución del año de 1857, se mencionó por primera vez la necesidad de tutelar la figura del menor mediante la garantía de sus derechos, específicamente de acceso a la educación y la regulación del trabajo de los niños, sin contar hasta ese momento con la asignación de un artículo en específico en materia de infancia.<sup>143</sup>

Del análisis del *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, se advierte que la discusión relativa a la protección del menor dentro del ámbito constitucional federal se desarrolló específicamente en tres aspectos: la necesidad de que el menor accediera a una educación básica, la prohibición del trabajo nocturno de los niños y de las mujeres, y la asignación de la nacionalidad, ámbitos que se analizan a continuación.<sup>144</sup>

En el primero de los aspectos antes descrito, refiere a la modificación del contenido del artículo tercero constitucional, pues dentro de la Constitución de 1857 ya se encontraba establecido dicho numeral para referir a la “enseñanza”. Dentro de la serie de adiciones y reformas que se propusieron para dicho artículo, se encontró qué sector tendría prelación para acceder a los servicios de educación

---

<sup>142</sup> Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional, “*Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de México. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1857*”, p. 5, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>.

<sup>143</sup> Secretaría de Cultura, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Tomo I, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2017, p. 590, <https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diariodelosdebatestomo1.pdf>.

<sup>144</sup> *Ibidem*, pp. 590, 642 y 659.

básica gratuita proporcionada por el Estado, estableciéndose que la niñez mexicana sería el grupo social al que se destinaría la impartición de estos servicios.<sup>145</sup>

Dicho razonamiento encuentra su justificación en virtud de que se asumió a la niñez como el sector que, debido a su inmadurez psicológica y social, debía moldear sus acciones y carácter mediante la educación, sin embargo, más allá de pugnar por la impartición de una instrucción de calidad, la discusión del Constituyente giró en torno a la laicidad educativa.<sup>146</sup>

Lo anterior en virtud que dentro de los grupos participantes en el Constituyente, hubo quienes se encontraban a favor de la intervención de la iglesia católica dentro de la instrucción básica, mientras que otros diputados se pronunciaron en su contra, argumentando que el adoctrinamiento de la conciencia del menor en los centros educativos era un atentado contra el desarrollo psicológico natural del niño.<sup>147</sup> El producto de dicho debate es conocido por la opinión pública, en el sentido que la instrucción pública debe ser laica.

Otro de los aspectos referidos dentro de dicho debate, lo constituyó el trabajo infantil y femenino en horario nocturno, en ese sentido los constituyentes señalaron que dadas las condiciones físicas de niños y mujeres, las extensas jornadas de trabajo propiciarían deterioros a la salud de ambos, por lo que se les consideró como no aptos para desempeñar actividades dentro de jornadas nocturnas.<sup>148</sup>

Finalmente el último derecho de la niñez que fue abordado en el Constituyente de 1916, fue el relativo al derecho a la nacionalidad, respecto a esta prerrogativa la postura de los congresistas se encontró dividida, mientras unos asumían que la asignación de una nacionalidad era contraria a la garantía de libertad de elección, otros asumían que el establecer una nacionalidad a las personas desde su niñez les garantizaba que se encontrarían sujetos a la protección del ordenamiento normativo de un país determinado, es decir de aquel Estado con el que se fijara la filiación por nacionalidad. Este último argumento fue aprobado y establecido dentro del documento que posteriormente conformaría la Constitución

---

<sup>145</sup> *Ibidem*, p. 507.

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 545.

<sup>147</sup> *Idem*.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 590.

de 1917.<sup>149</sup>

### 2.2.2. *El artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Como ha quedado referido anteriormente, en el texto constitucional vigente, el artículo donde es localizable el principio de interés superior de la niñez, así como otros preceptos relativos a la protección de la infancia, es el artículo cuarto, en el que además se establecen disposiciones relativas a la igualdad entre hombres y mujeres, el desarrollo de la familia, el derecho a la salud y a la alimentación, el derecho a un medio ambiente sano, la prerrogativa de acceso a la vivienda y al agua, y el derecho de cultura y el deporte.

No obstante lo anterior, dicho numeral no siempre contó con la estructura que se conoce actualmente como se estudió en el apartado que precede, para el día 5 de febrero de 1917, día en que fue promulgada la Constitución que nos rige actualmente, el contenido del artículo 4º constitucional señalaba lo siguiente:

ARTÍCULO 4º.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo, y las autoridades que han de expedirlo.

El texto original del artículo 4º refrenda lo establecido en el contenido de la Constitución de 1857, en el que se establecía como garantía individual el ejercicio de profesión, añadiéndose lo supuestos bajo los cuales se podría suspender ese derecho, sin embargo, dentro de esas adiciones no figuró ninguna relativa a los

---

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 498.

derechos de la infancia.

En el año de 1974 dicho artículo sufrió su primera reforma, colocando en un numeral posterior (artículo 5 constitucional) la garantía de ejercicio de profesión, y señalando en su lugar la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, así como la libertad de la conformación de la familia,<sup>150</sup> sin embargo, dentro de dicha modificación al texto constitucional nuevamente se adoleció de disposiciones relativas a los derechos de la niñez.

No fue sino hasta el año de 1980 cuando este artículo constitucional refirió a los derechos de la infancia, en el sentido de referir a los padres como responsables de la satisfacción de las necesidades de los menores, así como de velar por la salud física y mental de los mismos. Otro aspecto relevante de esta reforma fue el reconocimiento constitucional sobre la protección que necesitan los menores, estableciendo para tal efecto que la ley determinaría los mecanismos e instituciones públicas pertinentes para tal fin,<sup>151</sup> dada la relevancia de dicho artículo se consigna a continuación:

#### ARTÍCULO 4º.-

(...)

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.

Las siguientes reformas realizadas a dicho artículo constitucional, en el periodo comprendido entre los años 1983 a 1999, fueron las relativas a la adición a dicho numeral de disposiciones relativas al derecho de acceso a los servicios de salud, a disfrute a una vivienda digna y decorosa, y el derecho a un medio ambiente

---

<sup>150</sup> Congreso de la Unión, “Decreto que reforma y adiciona los artículos 4º, 5º, 3º y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la igualdad jurídica de la mujer”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1974, p. 2, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4737525&fecha=31/12/1974&cod\\_diario=204144](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4737525&fecha=31/12/1974&cod_diario=204144).

<sup>151</sup> Congreso de la Unión, “Decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de marzo de 1980, p. 2, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=208557&pagina=2&seccion=1](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=208557&pagina=2&seccion=1).

sano.<sup>152</sup> Otra reforma que fue consagrada en este artículo constitucional, fue el reconocimiento del carácter pluricultural de México y la forma de organización de los pueblos indígenas, prerrogativas que posteriormente se establecerían en el artículo 2 de la Constitución.

Continuando con el análisis de la evolución del texto del artículo 4º constitucional, en el año 2000 se implementó otra reforma a dicho numeral, relativo a los derechos de la infancia, en esta modificación se estableció por primera vez el derecho de los niños al desarrollo integral, por lo que se señaló los componentes que conforman dicho desarrollo siendo estos el derecho a la alimentación, salud, educación y sano esparcimiento.<sup>153</sup>

Otro aspecto relevante dentro de esta reforma constitucional fue la ampliación de figuras a las cuales la Constitución reconoció el deber de velar por el menor, por lo que se transitó de una obligación exclusiva de los padres de familia, al señalamiento de esta obligación hacia los ascendientes, custodios y tutores, aunado a lo anterior resulta de suma importancia resaltar que es a partir de esta modificación en donde se hace referencia al respeto de la dignidad de la niñez, lo que constituye un elemento esencial para el posterior reconocimiento y configuración del principio de interés superior de la niñez.<sup>154</sup>

Finalmente el último aspecto modificado en este artículo en el año 2000, fue el reconocimiento que otorga el Estado a los particulares para que estos coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez, es decir, de nueva cuenta el legislador replanteó la figura del menor en la sociedad y determinó que su cuidado no solamente pudiera garantizarse desde el ámbito público, sino que podría lograrse la sinergia de esfuerzos entre sector público y privado, ello en virtud que la reforma del año 1980 estableció que el Estado determinaría los apoyos a la protección de

---

<sup>152</sup> El seguimiento de la secuencia de las reformas al artículo 4 constitucional del periodo señalado, fue consultado en: Rives Sánchez, Roberto, “Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1o. de junio de 2009”, en *La reforma constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, pp. 103 y 104, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>.

<sup>153</sup> Congreso de la Unión, “Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de abril de 2000, p. 2, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=2053045&fecha=07/04/2000&cod\\_diario=150176](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=2053045&fecha=07/04/2000&cod_diario=150176).

<sup>154</sup> *Idem*.



los menores a cargo de las instituciones públicas, por lo que a partir del año 2000 estos apoyos comenzaron a ser otorgados a la iniciativa privada.<sup>155</sup>

Si bien, dentro de esta reforma se estableció un catálogo básico de derechos para garantizar el desarrollo integral del menor, de la revisión de su texto se advierte que este carece de la mención de la figura de interés superior de la niñez, para tal efecto se plasma a la literalidad el contenido del artículo 4º constitucional reformado en el año 2000:

ARTÍCULO 4º.- (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos.

El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Las primeras discusiones en torno al reconocimiento de la figura del interés superior de la niñez en la Constitución, específicamente en el artículo 4º de dicho ordenamiento, surgen en el año 2008, ello con motivo de la presentación de la iniciativa de reforma a dicho numeral de la Constitución de nuestro país, en la cual se proponía el reconocimiento de los menores como titulares de los derechos reconocidos por la Constitución, su derecho de libre opinión, así como la incorporación de la figura del interés superior del menor y del adolescente, esta última figura como eje rector de las leyes, política e instituciones relacionadas con

---

<sup>155</sup> *Idem.*

la infancia y la adolescencia<sup>156</sup>, no obstante la trascendencia de la incorporación de este principio para la protección de los derechos de los niños la iniciativa no fue aprobada por el Pleno del Congreso.

Fue hasta el año de 2011 cuando se establece la figura del interés superior de la niñez en el artículo 4º de la Constitución, ello en el marco de la reforma en materia de derechos humanos que sufrió dicho ordenamiento normativo, además de que la incorporación dicho principio se encontró motivado debido a las recomendaciones y observaciones emitidas por organismos internacionales derivados de la suscripción de tratados internacionales en materia de derechos de la infancia, ratificados por el Estado mexicano, mismos que serán analizados en los apartados subsecuentes.

Este nuevo paradigma en materia de derechos de los niños implicó que el artículo 4º, al referir a un sector específico de la población, debiera armonizar sus disposiciones al tenor de la nueva redacción del artículo 1º constitucional, en el sentido de que la Constitución ya no solamente otorgaba garantías individuales, sino que, a partir de dicha reforma, reconocía, promovía, respetaba, protegía y garantizaba los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, por lo cual el legislador determinó la necesidad de establecer una figura que abarcara todas estas obligaciones estatales, por lo que se prescribió que el mecanismo acorde, conforme a estudios legislativos de carácter nacional e internacional, sería el del principio de interés superior de la niñez.<sup>157</sup>

El texto constitucional que fue reformado en ese año, en materia de derechos de las y los niños se encuentra vigente al día de hoy y establece lo siguiente:<sup>158</sup>

#### Artículo 4º. (...)

---

<sup>156</sup> Congreso de la Unión, “Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario de los debates. Versiones PDF*, Segundo Periodo Ordinario del Segundo Año de Ejercicio, LX Legislatura, 24 de abril de 2008, volumen II, pp. 307-309, <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/60/2008/abr/080424-3.pdf>.

<sup>157</sup> González Contró, Mónica, *op. cit.*, pp. 23-25.

<sup>158</sup> Congreso de la Unión, “Decreto por el que se reforman los párrafos sexto y séptimo del artículo 4º y se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de Octubre de 2011, p. 3, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=5213826&fecha=12/10/2011&cod\\_diario=241442](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5213826&fecha=12/10/2011&cod_diario=241442).

(...)

(...)

(...)

(...)

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizado 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.

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

(...)

(...)

Aunado a la implementación del principio de interés superior de la niñez, se encuentra el establecimiento de dos aspectos novedosos que resultan de suma trascendencia para la presente investigación. El primero de ellos es el correspondiente a la atribución del Estado de velar y cumplir con dicho principio, por lo cual la Constitución impone a los órganos de gobierno, en todos sus niveles, la obligación de observar el principio de interés superior de la niñez en todas sus decisiones y actuaciones, es decir, que previo a la toma de determinaciones relativas a la infancia, se deberá considerar la manera en que la autoridad protegerá y garantizará los derechos de las y los niños.

El segundo aspecto que destacar que se analiza derivado de esta reforma es el relativo al reconocimiento del menor como sujeto para el diseño y ejecución de políticas públicas, cuya continuidad y seguimiento dependerá en la medida que estas garanticen la protección del interés superior del menor, por lo que se asume a las políticas públicas como un mecanismo por conducto del cual el Estado hace valer los derechos de la infancia.

Otro aspecto para considerar respecto de la reforma que se analiza es el establecimiento de un catálogo de necesidades básicas de la infancia, entre ellas

de tipo alimentario, de salubridad, educativas y de esparcimiento, orientadas a la contribución de las condiciones adecuadas para un desarrollo integral armónico.

Si bien la Constitución detalla un catálogo que contiene determinadas necesidades prioritarias a cubrir para el bienestar y desarrollo de las y los niños, los derechos enunciados no son limitativos o los únicos existentes para lograr las finalidades antes descritas. La razón por la cual se enumeran aspectos determinados como la alimentación, salud, educación y esparcimiento tiene que ver con que estos aspectos son básicos en la vida de los menores, y su adecuada protección puede llevar al desenvolvimiento de otras capacidades en los niños.

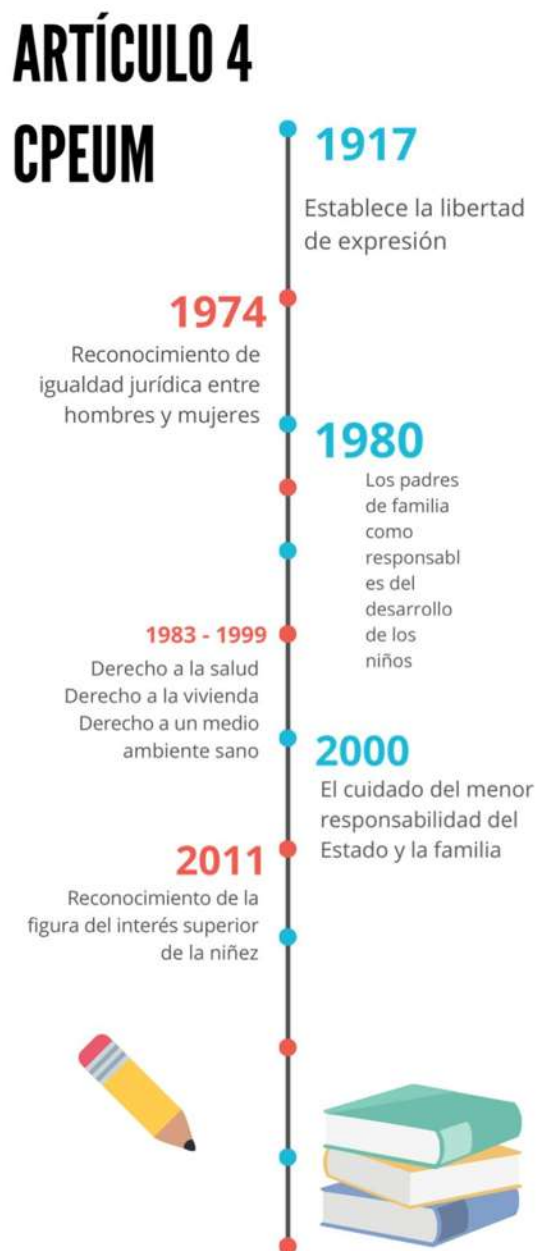
Dada la generalidad de la norma, y en virtud de no ser un ordenamiento específico, la Constitución detalla de manera específica la protección de todos y cada uno de los derechos y prioridades que deben cubrirse para garantizar el desarrollo integral del menor; ante esa situación, y con la finalidad de no dejar desprotegido alguno de los rubros que son base para el bienestar de la infancia mexicana, la Constitución reserva a las leyes secundarias el establecimiento de otros preceptos que inciden en el desarrollo integral del menor.

De lo anterior se infiere que el establecimiento de los aspectos señalados por el artículo 4º de la Constitución, referentes a las cualidades que son propias del interés superior de la niñez, son enunciativas más no limitativas.

Una vez expuesto lo anterior, se puede afirmar que el sistema jurídico mexicano toma como base para la protección de la infancia este artículo constitucional, y refuerza estos preceptos y principios mediante una serie de leyes que abordan materias específicas para el goce y ejercicio de los derechos de la infancia, ello a fin de proveer de una amplia esfera jurídica para la protección y promoción de todo tipo de derechos en favor de este sector de la sociedad.

En la siguiente imagen, se plasma una línea del tiempo que contiene aspectos concretos sobre las reformas que ha sufrido este artículo constitucional, las cuales son las de mayor relevancia para el objeto de estudio de esta investigación.

Figura 2. Reformas al artículo 4o de la CPEUM 1917-2019



**Fuente:** Elaboración propia sobre el análisis de las reformas constitucionales de dicho artículo.<sup>159</sup>

<sup>159</sup> El formato para la elaboración de esta infografía se encuentra disponible en la página de internet [www.canva.com](http://www.canva.com).

### 2.2.3. *Otras disposiciones constitucionales relativas en materia de derechos de la infancia*

Aunado a los preceptos establecidos en el artículo 4º de la Constitución, el cual ha sido considerado como la base normativa que da origen a legislación general y reglamentación en materia de derechos de la infancia en México, dentro del articulado que integra el ordenamiento constitucional del país, existen otras disposiciones que hacen referencia a la protección y reconocimiento de las prerrogativas con las que cuentan las y los niños, las cuales se señalan a continuación.

#### 2.2.3.1. *Artículo 2o de la Constitución*

Hablar de este artículo constitucional implica hace referencia al reconocimiento del carácter pluricultural en México, para el año de 1992 esta disposición constitucional se encontraba ubicada en el artículo 4º, como ha quedado señalado anteriormente, sin embargo con la incursión periódica de nuevas disposiciones relativas a las garantías en materia de igualdad y reconocimiento de derechos para hombres, mujeres, niñas y niños, el contenido de las cualidades multiculturales de México se encontraba desfasado al ubicarse en un artículo separado al 2º, por lo que el legislador determinó suprimirlo el artículo 4º e incorporar esas nociones al artículo 2º con la finalidad de encontrar armonía, orden y distinción entre los aspectos constitucionales culturales del país y aquellos orientados al núcleo familiar y social.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> La armonización total por materias divididas en derechos y obligaciones de los pueblos y comunidades indígenas, y de las garantías de igualdad entre hombres y mujeres y los derechos de los niños, contenidos en los artículo 2º y 4º de la Constitución, respectivamente, se origina con motivo de la promulgación del “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, de fecha 14 de agosto de 2001. Ver: Congreso de la Unión, “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2001, pp. 2-4, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=29021&pagina=4&seccion=1](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=29021&pagina=4&seccion=1).

Dentro de su texto se establece la manera en que habrán de organizarse las comunidades indígenas, así como el reconocimiento del sistema de usos y costumbres de los pueblos originarios, este artículo consta de dos apartados, identificados con las letras A y B, el primero de ellos concerniente a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para determinarse sobre aspectos específicos, mientras que el apartado B hace referencia a la actuación conjunta de estos con las autoridades federales, estatales y municipales.

En el apartado B de este artículo, en su fracción VIII, se hace mención que, con la finalidad de procurar el desarrollo integral de los pueblos indígenas, las autoridades de los tres niveles de gobierno, implementarán políticas y programas especiales para garantizar la educación y nutrición de niños y niñas indígenas.

De lo anterior se deriva uno de los principios que deben resguardarse en el proceso de planeación, es decir, que durante el proceso de diseño de políticas públicas orientadas al desarrollo deben observarse entre otros, como ejes transversales la igualdad de género, no discriminación e inclusión; siendo aplicables estos tres para la protección de los derechos de las y los niños indígenas.

A continuación, se muestra una imagen proporcionada por la UNICEF en México, en donde se representan las condiciones de vida de los menores que forman parte de grupos indígenas en nuestro país, a fin de ilustrar la representación que tiene este sector dentro del grupo poblacional infantil en México.

### Figura 3. Los niños, niñas y adolescentes en México



**Fuente:** UNICEF México, *La situación de los derechos de la niñez y adolescencia en México*, con base en la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, México, 2019, <http://www.unicef.org.mx/SITAN/>.

### 2.2.3.2. Artículo 3º Constitucional

El derecho humano reconocido en este artículo es la educación. La Constitución señala que esta prerrogativa es atribuible a todas las personas, sin embargo, resalta que la instrucción inicial,<sup>161</sup> dada su importancia es un derecho fundamental para la niñez, y corresponde al Estado concientizar sobre la relevancia de que esta sea proporcionada a los menores.

De la revisión del contenido de esta disposición constitucional, se advierte que, conjunto con el artículo 4º, son los únicos artículos en todo este texto normativo que hacen referencia al término de interés superior de la niñez.<sup>162</sup> Este principio es aplicable en materia educativa en el sentido de que el Estado asume este derecho como fundamental para el desarrollo de los menores y de los adolescentes, por lo cual establecerá los mecanismos conducentes para que estos grupos de la población puedan acceder, participar y permanecer en los servicios educativos.

### 2.2.3.3. Artículo 29 constitucional

Este artículo establece los supuestos bajo los cuales el titular del Ejecutivo Federal, previa autorización del Congreso puede decretar la restricción y suspensión de determinados derechos para hacer frente a situaciones de emergencia que pongan a la sociedad en grave peligro.

Sin embargo, dentro de su contenido figura una serie de excepciones a estas medidas, entre las que figura que los derechos de los niños quedan exentos de ser

---

<sup>161</sup> De acuerdo con el Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, dependiente de Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), la educación inicial consiste en “el servicio educativo que se brinda a niñas y niños menores de seis años de edad, con el propósito de potencializar su desarrollo integral y armónico en un ambiente rico en experiencias formativas, educativas y afectivas, lo que les permitirá adquirir habilidades, hábitos, valores, así como desarrollar su autonomía, creatividad y actitudes necesarias en su desempeño personal y social.” Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, *Educación Inicial. Secretaría de Educación Pública, México, SNDIF, 2019, [s.p.]*, <https://www.gob.mx/consej NACIONALCAI/acciones-y-programas/educacion-inicial-secretaria-de-educacion-publica>.

<sup>162</sup> La incorporación de la figura del interés superior de la niñez, dentro del artículo 3º constitucional es de reciente adición, de fecha 15 de mayo de 2019, reforma constitucional aprobada en el marco de la discusión en torno a la denominada “Reforma Educativa”.



sometidos a este supuesto, es decir, que bajo ningún motivo y por ninguna circunstancia ninguna autoridad podrá decretar la suspensión de los derechos humanos del niño.

La excepción a este supuesto, en referencia a los derechos de la infancia, se suscita en virtud de que los menores son un grupo vulnerable, y en caso de suprimir sus derechos, incluso en situaciones de emergencia, agravaría aún más la vulnerabilidad de este sector, es decir, se posicionaría a los niños en un completo Estado de indefensión material y normativa. En las situaciones de emergencia los niños cuentan con derechos de prelación, frente a otros grupos, para ser socorridos ante cualquier calamidad, este principio se encuentra previsto en los instrumentos internacionales que se analizarán en apartados posteriores.

#### *2.2.3.4. Artículo 73, fracción XXIX-P constitucional*

Dentro de este artículo no se consagra ningún derecho en específico para los menores, sino que establece como facultad del Congreso la potestad de legislar de manera concurrente, y en el ámbito de su competencia, sobre derechos de los niños, niñas y adolescentes, velando en todo momento por el respeto del interés superior de la niñez y observando las disposiciones consagradas en los tratados internacionales de la materia.

Si bien los menores no cuentan con ningún tipo de injerencia en la elección de los miembros del Congreso de la Unión, es deber del legislador realizar la creación de textos normativos que beneficien a todos los sectores de la sociedad, específicamente aquellos grupos considerados como vulnerables, entre los cuales se encuentran los niños, por lo cual la labor legislativa debe encontrarse enfocada a reforzar las potestades que permitan a los niños alcanzar su más alto nivel de desarrollo.

Un adecuado planteamiento de la normativa que sirva como eje rector de las políticas públicas orientadas al desarrollo integral del menor, propiciará que los Poderes Públicos, en sus diversos niveles de gobierno, atiendan al cumplimiento y salvaguarda del principio de interés superior de la niñez, por lo cual se estima que

el papel del legislador, específicamente la atribución consagrada en el artículo que se analiza, es de suma trascendencia para contar con condiciones legales y administrativas óptimas para la implementación de políticas que beneficien a la infancia.

#### *2.2.4. Los derechos de los padres de familia trabajadores en el ámbito constitucional*

La disposición constitucional referente a los derechos de los trabajadores se encuentra consagrada en el artículo 123, de la cual se deriva la Ley Federal de Trabajo en la cual se encuentran desarrollados de manera amplia una gama de derechos y obligaciones para quienes intervienen en una relación laboral.

El mencionado artículo 123 constitucional en sus dos apartados establece de manera general en una fracción, cada uno respectivamente, un derecho en común que comparten los trabajadores padres de familia del sector privado, y del sector público: el acceso a los servicios de guardería.

Dentro del apartado A del artículo 123, en su fracción XXIX, relativa a los elementos con los que debe contar la seguridad social para este sector, refiere a que debe proporcionarse esta cobertura para los supuestos de invalidez, vejez, enfermedades y accidente, así como los servicios de guardería, este último en aras de hacer extensiva la seguridad que recibe un trabajador hacia la familia de este.

En ese orden de ideas, el referido artículo 123, en su apartado B, fracción XI establece un listado de aspectos mínimos que deben conformar la seguridad social para los trabajadores de los Poderes de la Unión, encontrándose ubicado en el inciso c), los derechos y condiciones laborales que deben otorgarse a las mujeres trabajadoras que se encuentren en estado de gravidez, en lactancia y en el periodo post parto, en este último estado se especifica el derecho de contar con servicios de guarderías infantiles.

La manera de acceso a estos servicios se analizará de manera posterior mediante el estudio de otras prestaciones que otorgue la Ley Federal de Trabajo a los padres y madres de familia trabajadores.

### 2.3. Los derechos de la infancia en el contexto internacional

La preocupación por establecer mecanismos para la atención de los menores se manifestó mediante la sinergia de actividades académicas y de investigación referidos anteriormente en los denominados Congresos, concretamente los efectuados de manera internacional en el año de 1883, y a nivel regional el Congreso Panamericano del Niño, en el año de 1916. A pesar de los resultados obtenidos en estos Congresos, la realidad social que se palpaba en esa época en todos los rincones del mundo evidenció la necesidad de contar con instituciones estatales para la protección de la infancia.<sup>163</sup>

Fue hasta inicios del siglo XX, cuando con motivo de la creciente industrialización global, se desprendió la necesidad de contar con normas de protección para el trabajo desempeñado por niños, pues las condiciones en las que estos laboraban eran de evidente desventaja respecto a los adultos que realizaban actividades similares en contextos iguales, pues los menores se enfrentaban a retos que no eran acordes para la escasa madurez y desarrollo que presentaban.<sup>164</sup>

Tras la conclusión de la Primera Guerra Mundial en el año de 1918, las relaciones diplomáticas internacionales se orientaron a la reconstrucción integral de las zonas que habían sido afectadas con el conflicto armado. Con el propósito de atender dichas demandas, se suscribieron una serie de pactos y acuerdos entre los cuales figuró el Tratado de Versalles, documento emitido y aprobado por las principales potencias mundiales que dio origen al primer organismo internacional denominado Sociedad de las Naciones o Liga de las Naciones, que pugnó por fomentar la cooperación entre las naciones y para garantizar la paz y la seguridad.<sup>165</sup>

Entre los temas que se posicionaron de manera prioritaria en la agenda de la

---

<sup>163</sup> Dávila Balsera y Naya Garmendia, *op. cit.*, pp. 72-77.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 78.

<sup>165</sup> Plá, José, *Ojeada a la constitución y obra de la Sociedad de Naciones. La organización y las actividades de la Sociedad de Naciones*. Ciclo de conferencias dadas durante el curso 1925-1926, Valencia, Anales de la Universidad de Valencia, Año VI, 1925-1926, Cuadernos 42 a 44, pp. 68-70, <http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/55577/23307.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Sociedad de Naciones, figuró la protección del menor, de manera primaria en aspectos relacionados con el trabajo infantil, en virtud de la serie de abusos que se cometían en agravio de estos, al no encontrarse regulados temas como la duración de la jornada laboral, el acceso a su educación y el aseguramiento del desarrollo físico del niño.<sup>166</sup>

De manera posterior la protección internacional de los menores de edad se enfocó en el reconocimiento y tutela de derechos fundamentales como el derecho a la libertad, al desarrollo, a la educación, y a la alimentación, prerrogativas que se abordan en los instrumentos jurídicos internacionales que serán abordados de manera cronológica a continuación.<sup>167</sup>

### 2.3.1. *Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño*

Una vez consolidada la Sociedad de Naciones, como primer organismo de cooperación internacional de carácter institucional, y dada la necesidad de implementar una restauración social integral después de la guerra, se determinó que todos los sectores de la población que habían sido afectados por el conflicto bélico recibieran una protección especial por parte de los países que formaban parte de la Liga de las Naciones Unidas.<sup>168</sup>

De la interpretación del contenido de la Declaración que se analiza, se hace un especial énfasis a aquellos sectores prioritarios para recibir una tutela internacional, encontrándose entre ellos la infancia, especialmente aquellos menores que habían caído en estado de orfandad padecían alguna enfermedad o hambre, ello producto del conflicto armado.

El primer instrumento internacional destinado para la protección de las prerrogativas de los menores fue la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, del año de 1924. De acuerdo con Bofill y Cots, este documento encontró su

---

<sup>166</sup> Extracto de los puntos de acuerdo del Artículo 427 del Pacto de la Sociedad de Naciones. Ver más en Alcorta, Carlos A. (trad.), en *Pacto de la Sociedad de Naciones*, Universidad del País Vasco, Buenos Aires, 1932, p. 26, [http://ocw.uc3m.es/periodismo/periodismo-internacional-ii/lecturas/leccion-7/Pacto\\_de\\_la\\_Sociedad\\_de\\_Naciones.pdf](http://ocw.uc3m.es/periodismo/periodismo-internacional-ii/lecturas/leccion-7/Pacto_de_la_Sociedad_de_Naciones.pdf).

<sup>167</sup> *Idem*.

<sup>168</sup> *Ibidem*, p.1.

base y fundamentos en los postulados emitidos por la activista inglesa Eglantyne Jebb, fundadora de la primera organización humanitaria no gubernamental para la protección de la infancia denominada *Save The Children Fund*, cuyo propósito principal fue mitigar las carencias de alimentación y vestido que imperaban en la vida de los menores europeos durante el desarrollo de la Primera Guerra Mundial.<sup>169</sup>

El impacto humanitario que caracterizó dicha organización fue trascendental, pues en un contexto donde imperaba el odio y la discriminación entre países, los esfuerzos de esta fundación representaron un nicho de esperanza para mitigar los estragos del conflicto bélico a la conclusión de este, tan es así que las actividades que se desempeñaban en la misma fueron difundidas en toda Europa, gracias a la vinculación que esta organización logró con el Comité Internacional de la Cruz Roja, se contó no solamente el acopio de donativos para la operación de la fundación, sino su posicionamiento frente a la Sociedad de Naciones.<sup>170</sup>

Derivado de las actividades realizadas por *Save the Children Fund*, su fundadora determinó que no bastaba con atender de manera material las carencias de los niños, sino que era necesario alzar la voz en nombre de los menores más desfavorecidos, volviendo a hacer énfasis en los menores mal alimentados, enfermos, sin acceso a la educación y los que eran sometidos a trabajos forzados. Ante este panorama en el año de 1923, Jebb redactó una serie de principios que un año más tarde se convertirían en la Declaración de los Derechos del Niño (en lo sucesivo la Declaración), la cual fue adoptada por la Sociedad de Naciones.<sup>171</sup>

Dentro del contenido de la Declaración se aprecian cinco postulados, los cuales pueden resumirse en la obligación de la humanidad de darle al niño lo mejor que esta pueda.<sup>172</sup> El texto de la Declaración tenía como propósito hacer eco frente al estruendo que generaron las atrocidades de la guerra y que propiciaron afectaciones severas al desarrollo de la infancia a inicios del siglo XX.

---

<sup>169</sup> Bofill, April, y Cots, Jordi, *La Declaración de Ginebra. Pequeña historia de la primera carta de los derechos de la infancia*, Barcelona, Comissió de la Infància de Justícia i Pau, 1999, p. 5, [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/declaracion\\_de\\_ginebra\\_de\\_derechos\\_del\\_nino.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/declaracion_de_ginebra_de_derechos_del_nino.pdf).

<sup>170</sup> *Idem.*

<sup>171</sup> *Ibidem*, pp. 6-9.

<sup>172</sup> *Ibidem*, p. 14.

El primero de los principios que se consagran en la Declaración, es el relativo al desarrollo del menor en su esfera material y espiritual. El segundo principio engloba la obligación de garantizar la cobertura de las necesidades de los niños, especialmente lo relativo a su alimentación, salud, estimulación, adaptación al entorno y la necesidad de acogimiento en caso de orfandad. El tercer postulado posiciona al menor como sector prioritario para recibir atención en caso de alguna calamidad, ello frente al contexto en el que se redactó dicha Declaración.<sup>173</sup>

El cuarto principio manifiesta la necesidad de protección con la que deben contar los menores frente a cualquier tipo de explotación, esto ante las condiciones de abusos laborales a las que eran sometidos los menores principalmente a inicios de la etapa de industrialización europea. Finalmente el quinto precepto numerado refiere a la educación que debe garantizarse a los menores, a fin de que, producto de esta, el menor pueda en un futuro ponerse al servicio de los demás en un ánimo de cooperación, a fin de retribuir a las generaciones antecedentes la protección que le fue dada en su infancia, con ello se creó un compromiso para las generaciones próximas a fin de que los entonces niños pudieran garantizar la protección de quienes habrían de ser su relevo generacional.<sup>174</sup>

La Declaración sobre los Derechos del Niño, fue adoptada por la Sociedad de Naciones, el 26 de diciembre de 1924, toda vez que este organismo internacional reconoció la necesidad de establecer una protección especial sobre los derechos de la infancia a nivel mundial, sin embargo no tuvo carácter vinculatorio para los países que formaban parte de la Liga de Naciones, sino que únicamente se asumió como una guía para orientar la creación de documentos que pugnarán por el reconocimiento y protección de los derechos de los niños. Esta Declaración sirvió como base para la elaboración de otros instrumentos internacionales en la materia, tales como la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y la Convención de los Derechos del Niño de 1989, entre otros que serán analizados en los apartados subsecuentes de esta investigación.

---

<sup>173</sup> *Idem.*

<sup>174</sup> *Idem.*

### 2.3.2. Declaración Universal de Derechos Humanos

No obstante la existencia de un organismo internacional que veló por la preservación de la paz y la cooperación internacional para el desarrollo, dados los intereses nacionalistas que se derivaron de los acuerdos alcanzados con los Tratados de Versalles, el cual puso fin a la Primera Guerra Mundial. A finales de la década de los años treinta del siglo XX se suscitó otro conflicto bélico internacional, de magnitudes y consecuencias de mayor calado, el cual es conocido como la Segunda Guerra Mundial.<sup>175</sup>

Diversos teóricos señalan que las causas que motivaron el estallamiento de un nuevo conflicto armado van desde los resentimientos alemanes, soviéticos y japoneses al ser excluidos de los principales beneficios que trajo consigo la suscripción de los Tratados de Versalles, hasta la ideología alemana de constituir un imperio que se extendiera por toda Europa para el aprovechamiento de los recursos de las naciones vecinas, emulando las políticas expansionistas de los ingleses, lo que es un hecho es que el surgimiento de esta guerra puso fin a las actividades que eran realizadas por la Sociedad de Naciones, pues las tensiones entre países habían rebasado la capacidad de este primer organismo internacional para mediar las rivalidades entre los principales involucrados en la primera guerra mundial.<sup>176</sup>

Tras seis años de conflicto militar global, en el año de 1945, con el triunfo de las potencias aliadas, se realizaron una serie de conferencias para definir las acciones postguerra, figurando entre ellas el establecimiento de un nuevo organismo internacional que llevara a cabo actividades similares a las que eran desempeñadas por la extinta Sociedad de Naciones.

En ese tenor, en ese mismo año, se llevó a cabo la conferencia de San Francisco, en la cual se emitió la Carta de las Naciones Unidas, que dio origen a la

---

<sup>175</sup> Hernández Martínez, Jesús, *Breve historia de la Segunda Guerra Mundial*, Epulibre, 2006, p.13, [https://www.academia.edu/38291030/Breve\\_historia\\_de\\_la\\_Segunda\\_Guerra\\_Jes%C3%BAs\\_Hern%C3%A1ndez.pdf](https://www.academia.edu/38291030/Breve_historia_de_la_Segunda_Guerra_Jes%C3%BAs_Hern%C3%A1ndez.pdf).

<sup>176</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Historia de las Naciones Unidas*, Naciones Unidas, Nueva York, 2017, [s.p.], <https://www.un.org/es/sections/history/history-united-nations/>.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), organismo internacional cuyas actividades se encuentran vigentes, y que tiene como finalidad mantener la paz y seguridad internacional, así como la prevención de conflictos y creación de acuerdos de las partes que se pudieran ver implicadas en el mismo. Actualmente 193 países son miembros de la ONU, México fue admitido como Estado Miembro de este organismo en el mismo año de su consolidación.<sup>177</sup>

Para llevar a cabo acciones coordinadas en favor de la humanidad, la ONU cuenta con un gran número de organizaciones afiliadas, las cuales reciben el nombre de programas, fondos y agencias especializadas, cuyo liderazgo es independiente y su presupuesto, en el caso de los programas y fondos se constituye por contribuciones voluntarias.<sup>178</sup> Entre estas organizaciones figuran dos que son de suma relevancia para efectos del presente estudio, los cuales son la UNICEF y el PNUD<sup>179</sup>, el primero de ellos se analiza a continuación, mientras que del segundo se mencionarán algunas de sus finalidades, sin embargo su estudio se efectuará con mayor profundidad en las partes subsecuentes de la investigación.

La UNICEF se crea en el año de 1946 ante la necesidad de combatir las enfermedades y hambre que padecían los menores en Europa tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, es hasta el año de 1953 cuando la Asamblea General de la ONU determina que este Fondo se constituya de como órgano permanente de las Naciones Unidas.<sup>180</sup> Actualmente, entre las atribuciones que tiene la UNICEF se encuentran las siguientes:

- a) Protección de la infancia e inclusión, mediante políticas y servicios destinados al desarrollo de los niños y adolescentes;
- b) Contribuir a la supervivencia y la prosperidad de los niños, principalmente

---

<sup>177</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Qué hacemos*, Naciones Unidas, Nueva York, 2017, [s.p.], <https://www.un.org/es/sections/what-we-do/>.

<sup>178</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Fondos, Programas, Agencias*, Naciones Unidas, Nueva York, 2017, [s.p.], <https://www.un.org/es/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html>.

<sup>179</sup> El estudio del PNUD se realizará en el siguiente capítulo de investigación, dado que este Programa fungió como órgano revisor y orientador de la implementación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras en México.

<sup>180</sup> UNICEF, *Sobre UNICEF: Quiénes somos*, UNICEF, Panamá, 2017, [s.p.], [https://www.unicef.org/spanish/about/who/index\\_history.html](https://www.unicef.org/spanish/about/who/index_history.html).



- implementando acciones destinadas a la cobertura de servicios de salubridad, nutrición e higiene en los menores de diversas zonas del mundo;
- c) Promoción de la educación como herramienta para el desarrollo, la prevención de conflictos y para propiciar la equidad de género;
  - d) Responder a situaciones de emergencia, ello ante el surgimiento de crisis en las regiones más afectadas sobre la carencia de recursos, es decir, el préstamo de ayuda humanitaria ante contingencias;
  - e) Propiciar el cambio para las mujeres y niñas, mediante la lucha de la reivindicación de la figura femenina en la sociedad, velando por su participación plena en el desarrollo político, cultural y social de todo el mundo;
  - f) Investigación y análisis, la UNICEF cuenta con programas e iniciativas que son respaldados con investigaciones rigurosas, asimismo establece que mediante la innovación pueden encontrarse la solución a problemas que aquejan a la población infantil.<sup>181</sup>

Por otra parte, el PNUD es un Programa que se encuentra presente en 170 países, y tiene como finalidad la erradicación de la pobreza, la reducción de desigualdades y la exclusión, para tal efecto el Programa funge como orientador de gobiernos para la creación de políticas públicas, alianzas, y capacitaciones institucionales para fomentar avances en materia de desarrollo, específicamente el desarrollo sostenible, enfocándose a implementar acciones para poner fin a la pobreza, proteger el planeta, asegurar la paz y la prosperidad para todas las personas.<sup>182</sup>

Ante la consolidación de una nueva organización mundial, derivada de un contexto post bélico, así como el surgimiento de organizaciones especializadas en la protección de determinados sectores de la población, en el año de 1946 la Asamblea General de la ONU, se reunió en la ciudad de París a fin de establecer una ruta que permitiera garantizar a nivel mundial los derechos de las personas, en todo lugar y en todo momento, con ello se pretendió complementar los postulados

---

<sup>181</sup> UNICEF, *Qué hacemos, Labor de la UNICEF*, UNICEF, Panamá, 2017, [s.p.], <https://www.unicef.org/es/que-hacemos>.

<sup>182</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Acerca del PNUD*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2019, [s.p.], <http://www.undp.org/content/undp/es/home/about-us.html>.

de la Carta de Naciones Unidas mediante la consolidación de una Carta Universal de Derechos Humanos.<sup>183</sup>

Tras dos años de análisis y debate, en el año de 1948, mediante la resolución 217 A (III), la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, en cuya exposición de motivos se manifiesta que la libertad, la justicia y la paz en el mundo solo podrán lograrse mediante el reconocimiento de la dignidad y los derechos de todas las personas del mundo, por lo cual era necesario establecer un sistema que garantizara la protección de dichos derechos para la cooperación y el desarrollo mundial.<sup>184</sup>

En ese tenor, esta Declaración se integró de 30 artículos, en los cuales se plasmaron el reconocimiento de las garantías fundamentales de las que debe gozar cada persona en el mundo. Dicho lo anterior, en el artículo 25 de la Declaración que se analiza, se reconoce que los niños, sin importar su contexto familiar<sup>185</sup>, deben tener derecho a la protección social, es decir que la infancia debía tener cuidados y atenciones especiales.<sup>186</sup>

La trascendencia que trajo consigo esta Declaración, no solamente fue el establecimiento de un catálogo de derechos considerados como básicos o fundamentales para el desarrollo de la persona y en consecuencia de las naciones, sino que por primera vez en un documento de índole internacional, se habló de la dignidad humana e igualdad entre personas como valores que debían ser tutelados por parte de todos los Estados, es decir, de nueva cuenta se tuvo un cambio de percepción de la figura de la persona y la necesidad de protección de esta en todas las esferas de su vida.

---

<sup>183</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Historia de la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos*, Naciones Unidas, Nueva York, [s.p.], <https://www.un.org/es/sections/universal-declaration/history-document/index.html>.

<sup>184</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Naciones Unidas, Nueva York, pp. 1 y 2, [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf).

<sup>185</sup> En el texto fiel del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se establece de manera literal una mención sobre los menores nacidos dentro o fuera del matrimonio, lo cual denotaba que la sociedad de aquella época e incluso los legisladores de los Estados Miembro, tenían prejuicios sobre la existencia de los menores productos de relaciones no formalizadas.

<sup>186</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, *op. cit.*, p. 7.

### 2.3.3. Declaración de los Derechos del Niño

Posterior a la emisión de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en donde se estableció como objetivo el reconocimiento y protección de derechos fundamentales para todas las personas, la Asamblea de Naciones Unidas, determinó la necesidad de realizar una revisión estructural de todos los instrumentos internacionales que existían previos a la Declaración Universal, ello con la finalidad de detectar carencias y contradicciones entre anteriores Declaraciones y la del año 1948.<sup>187</sup>

En ese tenor, la Asamblea de Naciones Unidas en su resolución 1386<sup>188</sup>, de fecha 20 de noviembre de 1959, aprobó una nueva Declaración de los Derechos del Niño (en lo sucesivo Declaración de 1959), con la que se complementaban las disposiciones señaladas en la Declaración de Ginebra del año 1934. Dentro de la exposición de motivos de la Declaración de 1959, se reafirma el compromiso de los pueblos de las Naciones Unidas de promover el progreso social y elevar el nivel de vida de las personas mediante la protección de sus derechos fundamentales y de su dignidad, en este caso haciendo especial mención en los niños, dada su inmadurez física y mental.<sup>189</sup>

Por otra parte, la Declaración de 1959 asume que de manera previa dicha necesidad de protección ya se había señalado en la Declaración de Ginebra, sin embargo, a diferencia de esta, conmina a diversos sectores, como los padres, hombres y mujeres de manera individual, organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacional a ser promotores, observadores y garantes de los derechos de la infancia para que los menores puedan gozar de esta etapa en su propio bien y para beneficio de la sociedad,<sup>190</sup> señalando para tal efecto diez principios, mismos que se analizan a continuación.

---

<sup>187</sup> Humanium, “Declaración de los Derechos del Niño”, Humanium, 2019, [s.p.], <https://www.humanium.org/es/declaracion-1959/>.

<sup>188</sup> Senado de la República, *Marco Jurídico Internacional. Declaración de los Derechos del Niño*, Senado de la República LXII-LXII Legislaturas, México, 2018, p.1, [http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Declaracion\\_DN.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Declaracion_DN.pdf).

<sup>189</sup> *Idem*.

<sup>190</sup> *Idem*.

El primer principio señala que la aplicación de la Declaración que se aborda en el presente apartado es de observancia general y aplicable para todos los menores sin ninguna distinción que recaiga sobre ellos y sus familias<sup>191</sup>, con ello se garantiza el principio de universalidad que de acuerdo con la teoría es propio de los derechos humanos. En segundo lugar, se encuentra el principio que establece que el menor requiere de una protección especial, oportunidades y servicios adecuados para su desarrollo óptimo en los aspectos físico, mental, psicológico, espiritual y social, para tal efecto, la Declaración considera que deben emitirse las leyes pertinentes para alcanzar tal fin<sup>192</sup>, surgiendo con ello, por primera vez, el reconocimiento del interés superior de la niñez en un instrumento internacional.

El tercer principio guarda relación con los atributos de la personalidad del menor, es decir que desde su nacimiento los niños tienen derecho a un nombre y a una nacionalidad<sup>193</sup>, ello con la finalidad de que puedan atribuírsele elementos de filiación y parentesco con sus familiares, así como de pertenencia a un sistema jurídico en el que le sean reconocidos y garantizados sus derechos. Por otra parte, el cuarto principio señala el derecho a la seguridad social del niño y de su madre, con el propósito de que reciban los cuidados prenatales y postnatales pertinentes para que de manera posterior, este pueda continuar su desarrollo en óptimas condiciones de salud, asimismo establece que esta seguridad social, además de fungir como cobertura de sistemas de salud, refiere a la alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.<sup>194</sup>

El quinto principio, establece una mención especial sobre los menores que cuentan con capacidades diferentes de tipo físico o mental, ello sin contravenir las disposiciones de universalidad establecidas en el primer principio de esta Declaración, sino que refiere a un sector vulnerable con condiciones particulares, en esa tesitura, este principio establece que los menores que se encuentren bajo este supuesto deben recibir el tratamiento, educación y atención acorde a cada caso

---

<sup>191</sup> *Idem.*

<sup>192</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>193</sup> *Idem.*

<sup>194</sup> *Idem.*

particular.<sup>195</sup>

El sexto principio de esta Declaración implica la cobertura de una necesidad peculiar. A diferencia de otros principios que han sido analizados y que se encuentran contenidos en esta Declaración, el principio número seis establece la atención de un requerimiento que no es de tipo material, sino que refiere al derecho de todo niño al amor y a la comprensión para un adecuado desarrollo de su personalidad, esta responsabilidad debe de ser ejercida, en primer lugar, por los padres del menor a fin de proveerle un ambiente de seguridad.<sup>196</sup>

El sexto principio de esta Declaración menciona que los menores que no tengan familia deberán ser asistidos por la sociedad y por autoridades públicas, a fin de proveerles lo indispensable para su desarrollo. Otro caso especial lo constituye la atención a menores provenientes de familias numerosas, apoyándolos mediante el otorgamiento de subsidios estatales o de otra índole, a fin de garantizar a estas familias un ingreso que les permita dar a los menores integrantes de éstas, las condiciones adecuadas para su desarrollo.<sup>197</sup>

En el séptimo principio de esta Declaración, se aborda el derecho de los menores a recibir educación en las etapas elementales, como características de esta se establece que será gratuita y obligatoria, para favorecer su cultura general y desarrollar aptitudes como el juicio individual y el sentido de responsabilidad social y moral, a fin de que, en su momento, el menor pueda llegar a ser un miembro útil para la sociedad.<sup>198</sup>

Esta Declaración establece que como principio de la educación se encuentra el interés superior de la niñez, atribuyendo a los padres de familia la obligación de primeros responsables de la educación de los menores, de manera posterior se señala como responsables posteriormente a la sociedad y finalmente a las autoridades públicas.<sup>199</sup>

El octavo principio contenido en esta Declaración refrenda lo establecido en

---

<sup>195</sup> *Idem.*

<sup>196</sup> *Idem.*

<sup>197</sup> *Idem.*

<sup>198</sup> *Idem.*

<sup>199</sup> *Idem.*

la Declaración de Ginebra respecto a la prelación que tienen los menores de ser socorridos y protegidos en toda circunstancia, por otra parte, el noveno principio consiste en un pronunciamiento en contra del abandono y explotación de los niños, especialmente en trabajos forzados, para lo cual se establece que las naciones deben fijar una edad mínima para comenzar a laborar, asimismo menciona que las actividades laborales no deben comprometer la salud, bienestar, educación y desarrollo de los niños.<sup>200</sup>

Por último, el décimo principio de esta Declaración señala que no basta con otorgar educación a los menores para que estos adquieran conocimientos, sino que su formación debe contar también con principios como el de comprensión, tolerancia, paz y fraternidad, entre individuos y de nación a nación, a fin de generar en los niños aptitudes de servicio para con los demás.<sup>201</sup>

A diferencia de la Declaración de Ginebra, primera en su tipo, la Declaración de 1959 postula como principales ejes novedosos el establecimiento del término de interés superior de la niñez en la educación y formación de los menores, así como la tutela de los derechos de la infancia para que quienes cursan esa etapa de sus vidas puedan adquirir aptitudes para, de manera posterior, ponerlas al servicio de otros individuos y, a manera de retribución contar con valores para fomentar la fraternidad internacional, ante los Estados que se pronunciaron a favor de esta Declaración.

#### *2.3.4. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*

Otro tipo de tratados internacionales que protegen los derechos de la infancia lo constituyen los Pactos Internacionales (en lo sucesivo Pactos), los cuales consisten en tratados solemnes, estrictos y condicionales entre dos o más partes, en los que se establece una obediencia a cumplir uno o varios principios señalados en un contrato formal, y en que ambas partes se comprometen a ejecutar ciertas acciones

---

<sup>200</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>201</sup> *Idem*.

y recibir retribuciones de la otra parte por su cumplimiento.<sup>202</sup>

En materia de derechos de la niñez no existe algún Pacto que dentro de su denominación haga alusión la protección de este tipo de prerrogativas, sin embargo, derivado del contenido de otros Pactos, se promueve la defensa y reconocimiento de garantías fundamentales para el desarrollo de la niñez, como lo es el caso del derecho de acceso a la educación y la protección de los menores frente a cualquier tipo de explotación, estos derechos encuentran una manera de hacerse valer en dos Pactos que llevan por nombre Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), mismos que se analizan a continuación.

El PIDCP y el PIDESC consisten en instrumentos internacionales que tienen como propósito profundizar sobre el impacto social, político y jurídico de los derechos humanos, estableciendo una vía jurídica para su ejercicio<sup>203</sup>, es decir, que mediante la adopción de estos Pactos, la intención de los Estados de proteger los derechos humanos pasa de ser un anhelo político y colectivo, a convertirse en una realidad mediante el establecimiento de un régimen de obligaciones positivas vinculantes sobre los Estados.<sup>204</sup>

Al tratarse de mecanismos para hacer valer de manera efectiva y eficiente un catálogo de derechos fundamentales, la Asamblea General de las Naciones Unidas, realizó una serie de debates cuyo propósito no fue otro más que llegar a un consenso sobre la manera en que habrían de implementarse los esquemas para lograr la máxima observancia y respeto a los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Fue hasta el 16 de diciembre de 1966 cuando se logra la adopción de los Pactos que se analizan en el presente apartado y cuyo contenido relativo a la protección de los derechos de la infancia se aborda de la siguiente manera.<sup>205</sup>

El Estado mexicano se adhirió al PIDESC el 23 de marzo de 1981, y entró en

---

<sup>202</sup> Barrena, Guadalupe, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Colección del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, Fascículo 3, México, 2012, p.7, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29904.pdf>.

<sup>203</sup> *Idem*.

<sup>204</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>205</sup> *Ibidem*, p. 5.

vigor el 12 de mayo de 1981, como su nombre lo indica este Pacto establece la manera de ejercer derechos económicos, sociales y culturales, los cuales se consideran derechos de igualdad material por conducto de los cuales se pretende alcanzar la satisfacción de necesidades básicas de las personas y el máximo nivel posible de vida digna.<sup>206</sup>

Otros principios que se buscaron proteger mediante la adopción del PIDESC son aquellos relativos a la protección de la libertad del ser humano, el cual para gozar de una plena libertad debe desenvolverse fuera de todo temor y miseria, situaciones por las cuales el PIDESC, estableció que toda persona debe contar con condiciones mínimas que le permitan el goce y ejercicio de sus derechos, lo cual representa una obligación para los Estados de fomentar el respeto universal de los derechos y libertades humanas.<sup>207</sup>

El PIDESC se integra por 31 artículos, de los cuales se analizarán aquellos que enuncian algunos derechos para que los menores de edad puedan gozar de una mejor calidad de vida.

El primer artículo del PIDESC en establecer protección para los niños es el artículo 10, en donde se consagra el derecho a la más amplia protección y asistencia a la familia, se contempla la obligación de los Estados de brindar protección a las madres de familia antes y después del parto, mediante el otorgamiento de prestaciones para las madres trabajadoras. Por otra parte, precisa que los Estados deberán adoptar las medidas pertinentes para la asistencia y protección de niños y adolescentes frente la explotación económica y social.<sup>208</sup>

De manera posterior, el PIDESC en su artículo 12 establece el derecho al más alto nivel posible de salud, enfocándose en la adopción de medidas destinadas a reducir la mortalidad infantil y al aseguramiento al sano desarrollo de los niños, ello mediante la provisión de asistencia médica y profesional.<sup>209</sup>

En ese orden de ideas, los artículos 13 y 14 de este Pacto, reconocen el

---

<sup>206</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo Facultativo*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, 2012, p .6, [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7\\_Cartilla\\_PIDESCyPF.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf).

<sup>207</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>209</sup> *Idem*.



derecho a la educación como medio para orientar el desarrollo de la personalidad humana, la dignidad y el respeto. Este pacto precisa que la educación primaria debe ser obligatoria, y, en la medida de las posibilidades los Estados deben promover acciones que garanticen la obligatoriedad progresiva de otros niveles educativos, respecto a los menores establece que es derecho de los padres y tutores elegir la educación de sus hijos o pupilos.<sup>210</sup>

Por otra parte, el PIDCP es un instrumento internacional que contiene 53 artículos, cuyo propósito radica en la protección de los derechos civiles y políticos frente a los abusos de autoridad del gobierno en aspectos trascendentales como la integridad personal, la libertad, la existencia y observancia del principio de legalidad en los actos de autoridad, y la instauración y seguimiento en los ordenamientos jurídicos nacionales de garantías específicas en procedimientos administrativos y judiciales.<sup>211</sup> El PIDCP fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966 y ratificado por el Estado mexicano en 1981.<sup>212</sup>

De acuerdo con Guadalupe Barrena, el contenido del PIDCP puede clasificarse en seis partes, la primera, sobre el derecho de todos los pueblos a la libre determinación, la segunda, las condiciones de aplicación general del PIDCP, es decir, las obligaciones que adoptan los Estados, los límites y suspensión del PIDCP. En la tercera parte, se establecen los derechos sustantivos de este Pacto, la cuarta parte corresponde a los aspectos institucionales correspondientes a la verificación del cumplimiento de las disposiciones del Pacto. La quinta parte del PIDCP refiere sobre la soberanía de los recursos naturales, mientras que la sexta parte contiene disposiciones transitorias sobre la firma de este Pacto.<sup>213</sup>

Respecto a la tutela de derechos relacionados con la infancia dentro del PIDCP es de señalar que, de manera concreta, el artículo 24 del PIDCP, establece que todo menor tiene derecho a la protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia, de la sociedad, e incluso del Estado, ello independientemente de su condición racial, económica, social y religiosa. Por otra

---

<sup>210</sup> *Ibidem*, pp. 13 y 14.

<sup>211</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>212</sup> Barrena, Guadalupe, *op. cit.*, p. 15.

<sup>213</sup> *Ibidem*, p. 16.

parte, señala como derechos de los niños y obligación de quienes guarden su tutela a ser inscrito de manera inmediata a su nacimiento para contar con un nombre, y, en otro apartado de este artículo, señala como otro derecho de la niñez el contar con una nacionalidad.<sup>214</sup>

Ambos Pactos tienen vigencia dentro del ordenamiento jurídico mexicano y disponen de carácter vinculante, por lo que ante violaciones en los derechos que se encuentran consagrados dentro de estos, el Estado mexicano puede ser acreedor a observaciones y recomendaciones emitidas al tenor de la aplicación e interpretación de estos tratados internacionales.

Como se advierte, tanto el PIDESC y el PIDCP protegen una serie de derechos que son fundamentales para que se establezcan las condiciones idóneas para propiciar que las y los niños crezcan y se desenvuelvan en un entorno que les permita lograr su desarrollo integral y armónico.

Si bien el Estado mexicano ha ratificado ambos Pactos, y con base a ellos armoniza la interpretación de normas en el sistema jurídico mexicano al tenor de lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución, es una realidad que el Estado ha sido omiso en llevar a cabo la ratificación del Protocolo Facultativo del PIDESC, el cual consiste en un mecanismo para que las personas accedan a una instancia internacional para la defensa de los derechos consagrados en el PIDESC, mediante la interposición de peticiones relacionadas con presuntas violaciones a los derechos contenidos en el mismo, acción de la cual tendrá conocimiento el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.<sup>215</sup>

La falta de ratificación del Protocolo Facultativo del PIDESC no tiene una causa determinada, entre algunos de los motivos por los cuales el Senado de la República no ha llegado a acuerdos para lograr su ratificación, y en consecuencia, su entrada en vigor, pueden encontrarse la falta de negociación entre las fuerzas políticas de la Cámara Alta, sin embargo, existen causas en las cuales no deben imperar los intereses partidistas, como lo es la aprobación de instrumentos

---

<sup>214</sup> Congreso de la Unión, “Decreto de promulgación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Congreso de la Unión, 20 de mayo de 1981, p. 9, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=200129&pagina=9&seccion=1](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=200129&pagina=9&seccion=1).

<sup>215</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 5.

tendientes a reconocer la posibilidad de recurrir a instancias internacionales para la protección de derechos fundamentales.

El hecho de que en México aún no se apruebe este Protocolo, a 5 años de su emisión, posiciona a México como un país idealista en materia de protección de derechos humanos, en el que se idealiza la literalidad de los instrumentos internacionales, pero en el que no se materializa su protección, no obstante una reforma constitucional orientada en este sentido y en un contexto social donde prevalecen las desigualdades sociales, el abuso del poder y la violación de las normas.

#### *2.3.5. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*

La protección y reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas, mediante la suscripción de instrumentos jurídicos de índole internacional, ha sido sujeta a una serie de cambios dado el contexto histórico, económico, político y sociológico que lleva implícito la actividad humana individual, sus relaciones sociales, y la manera en que los Estados han ido desarrollando sus vínculos con otros.

En los primeros Tratados Internacionales relativos a la protección de derechos, se procuró su guarda de manera general, es decir sin referir a las prerrogativas específicas de algún grupo de la sociedad, sin embargo, conforme se fueron analizando particularidades concretas, surge la necesidad de realizar una especialización en el estudio de los derechos de determinados sectores, entre ellos los niños y las mujeres.

En ese tenor, una vez que fueron determinados los instrumentos tendientes a la protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas, mediante la percepción en la manera en que estos derechos eran ejecutados, se detectaron condiciones de desigualdad entre hombres y mujeres para el ejercicio de estas prerrogativas.

Para el año de 1979, la Asamblea de Naciones Unidas detectó y condenó

una serie de acciones que, más que desigualdades entre hombres y mujeres, eran actos meramente discriminatorios que impedían el desarrollo de las féminas en diversos aspectos, entre ellos se señalaron como factores que impedían la igualdad de condiciones entre ambos géneros, la pobreza, el acceso mínimo a la alimentación, a la salud, a la enseñanza, a la capacitación y a las oportunidades de empleo.<sup>216</sup>

En ese tenor, y con la finalidad de promover la igualdad entre hombres y mujeres, mediante el establecimiento de compromisos y obligaciones por parte de los Estados Miembros de las Naciones Unidas para coadyuvar y fortalecer la participación de las mujeres en la vida política, social, económica y cultural de los países, reconociendo que dicha participación es indispensable para el progreso y desarrollo de cada país y del mundo, con fecha 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, a la cual México quedó vinculado el día 23 de marzo de 1981.<sup>217</sup>

Aunado a la eliminación de todas aquellas situaciones que constituyen una desventaja de la mujer respecto al hombre para el ejercicio de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, dentro de los principales objetivos de esta Convención se encontró la necesidad de crear una conciencia social sobre la trascendencia de la participación femenina dentro de la sociedad. Para tal efecto, se planteó reconocer la importancia de la mujer en su rol de formadora y educadora dentro de su entorno familiar, sin embargo esta Convención estableció que el papel de la mujer dentro de la familia no debe limitarse a la procreación y a la formación de los hijos, sino que este último aspecto debe ser una responsabilidad compartida entre hombres y mujeres, e involucrar a la sociedad en su conjunto, con ello, se pretendió modificar los papeles tradicionales fijados al hombre y mujer en la familia

---

<sup>216</sup> Congreso de la Unión, “Decreto de promulgación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1979”, *Diario Oficial de la Federación* del 12 de mayo de 1981, México, 1981, p. 4, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4646605&fecha=12/05/1981&cod\\_diario=200008](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4646605&fecha=12/05/1981&cod_diario=200008).

<sup>217</sup> *Idem.*

y en la sociedad.<sup>218</sup>

Esta Convención consta de 30 artículos, de los cuales se analizan aquellos relativos al cuidado de los hijos y de las garantías para el ejercicio de la maternidad en condiciones que permitan a la mujer el desarrollo de sus potencialidades y el ejercicio pleno de derechos de diversa índole.

El primer artículo destinado para dichos efectos es el artículo 5, en el cual en su inciso b) se menciona que la responsabilidad de educar a los hijos y de garantizar el desarrollo de estos, debe ser compartida entre hombre y mujer, la Convención establece que tanto la educación y las condiciones de desarrollo que sean brindados por los padres de familia, deberán atender el interés superior del menor.<sup>219</sup>

Posteriormente, con la finalidad de proteger los derechos laborales de las mujeres en estado de gravidez, la Convención en su artículo 11, apartado 2, establece una serie de obligaciones para los Estados parte, en los cuales los compromete a prohibir los despidos por motivos de embarazo o licencia de maternidad, y los obliga a establecer que con este tipo de licencias las mujeres continúen gozando de su percepción salarial. Por otra parte, dentro del mismo artículo la Convención señala como obligación para los Estados, la promoción de servicios sociales necesarios que permitan a los padres de familia el combinar sus actividades laborales con el ejercicio de su paternidad, ello mediante el establecimiento y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado infantil.<sup>220</sup>

Esta Convención fungió como un referente para la reforma de los ordenamientos jurídicos de los países suscribientes, en virtud de que su carácter vinculante generó compromisos y obligaciones a los Estados para garantizar la progresividad en la protección de los derechos de la mujer, entre ellos, los derechos de las mujeres madres de familia.

La aprobación de esta Convención proporciona al Estado mexicano un antecedente para hacer efectivos los mecanismos que permitan el desarrollo de la mujer en su rol de madre de familia, el cual como se mencionó, no debe ser el único papel que desempeñe en su vida, sino que debe ser compatible a otros aspectos

---

<sup>218</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>219</sup> *Idem*.

<sup>220</sup> *Ibidem*, p. 2.

de su vida, como el profesional y académico, por lo cual el contenido de esta Convención se muestra eficaz con la implementación de programas que le permitan su desarrollo personal en diversos ámbitos.

### 2.3.6. Convención sobre los Derechos del Niño

En un contexto donde imperaba la necesidad de establecer mecanismos jurídicos internacionales que garantizaran el ejercicio de los derechos fundamentales en igualdad de condiciones, y en el marco del vigésimo aniversario de la adopción de la Declaración de los Derechos del Niño del año de 1959, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante su resolución 31/169 de fecha 21 de diciembre de 1976, proclamó al año 1979 como el Año Internacional del Niño.<sup>221</sup>

Dentro de la exposición de motivos de dicha resolución, se establece la necesidad de aumentar los esfuerzos para garantizar una mejora en la calidad de vida de los menores que habitan en países en vías de desarrollo, específicamente en los aspectos concernientes a la alimentación, salud e instrucción básica. Ante la viabilidad técnica y financiera de la Asamblea de Naciones Unidas, se estimó que el establecimiento de un año internacional enfocado a la infancia serviría como estímulo para que todos los países revisaran sus programas de fomento del bienestar de los niños, y en su caso, se realizaran las adecuaciones atinentes a las necesidades y prioridades de cada país.<sup>222</sup>

Por otra parte, en los puntos de acuerdo de la declaración del año 1979 como Año Internacional del Niño, se exhortó a los gobiernos a desplegar mayores esfuerzos en el plano nacional y comunitario a fin de lograr mejoras duraderas en beneficio de los niños,<sup>223</sup> en ese tenor el gobierno de Polonia, en auxilio de organizaciones gubernamentales enfocadas a defensa del niño, articuló una serie de modificaciones a la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, proyecto que

---

<sup>221</sup> Organización de las Naciones Unidas, “Años Internacionales”, *Asamblea General. 31/169 Año Internacional del Niño*, Asamblea General de Naciones Unidas, Trigésimo primer periodo de sesiones, Nueva York, 1976, p. 1, <https://undocs.org/es/A/RES/31/169>.

<sup>222</sup> *Idem*.

<sup>223</sup> *Idem*.

fue turnado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, para su análisis y ampliación.

El proceso de estudio, discusión y adopción de dicho proyecto comprendió una década, hasta que en el año de 1989 mediante resolución 44/25 fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas la Convención sobre los Derechos del Niño, misma que fue ratificada por los Estados Miembro en el año de 1990, iniciando su vigencia en el mes de septiembre del mismo año.<sup>224</sup> La promulgación de esta Convención en el Diario Oficial de la Federación, con lo cual se formaliza la vinculación del Estado mexicano a este instrumento internacional, data del día 25 de enero de 1991.<sup>225</sup>

El preámbulo de la Convención que se analiza en este apartado realiza un recuento sobre los instrumentos internacionales, vinculatorios y no vinculatorios, que a lo largo de la historia pugnarón por la protección del niño respecto a otros sectores de la sociedad, evidenciando la necesidad de incrementar los esfuerzos de los Estados en esta materia. A diferencia de los instrumentos que precedieron a esta Convención, se adicionan apartados referentes a la protección de otro tipo de prerrogativas, es decir, se pretendió realizar una defensa de derechos que iban más allá de los relativos a la alimentación, salud y educación, como lo fue el caso del reconocimiento y salvaguarda de derechos culturales, de administración de justicia, el derecho a protección en estado de emergencia, y otros que se analizan a continuación.

La Convención sobre los Derechos del Niño, se integra de 54 artículos y se divide en tres partes, la primera de ellas concierne al reconocimiento de los derechos de la infancia, misma que puede traducirse como la parte sustantiva de la Convención; en un segundo apartado se abordan los mecanismos por conducto de los cuales los Estados Miembro se comprometen a hacer válidos dichos derechos conforme a las disposiciones previstas en sus ordenamientos jurídicos nacionales,

---

<sup>224</sup> Naciones Unidas, *Sesión Especial en favor de la infancia*, UNICEF, 2002, [s.p.], <https://www.unicef.org/spanish/specialsession/rights/path.htm>.

<sup>225</sup> Congreso de la Unión, “Decreto promulgatorio de la Convención sobre los Derechos del Niño”, *Diario Oficial de la Federación* de 25 de enero de 1991, p. 12, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4701290&fecha=25/01/1991&cod\\_diario=202615](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4701290&fecha=25/01/1991&cod_diario=202615).

y de igual manera, se establece un órgano internacional rector para la verificar el cumplimiento de los compromisos contraídos con la suscripción de la Convención, lo cual se interpreta como la parte adjetiva de esta. Finalmente se encuentra la parte transitoria para la implementación de este instrumento internacional en las jurisdicciones de cada Estado que adoptó esta Convención.<sup>226</sup>

Del contenido de esta Convención, se advierte el reconocimiento de una serie de derechos que tienen como finalidad garantizar el desarrollo pleno y la felicidad de los menores, sin embargo, para efectos del presente estudio, se abordarán las disposiciones establecidas en esta Convención relativas a la protección del interés superior de la niñez, el desarrollo integral del menor, el cuidado infantil, y los mecanismos por los cuales los padres de familia, tutores y cuidadores pueden acceder a herramientas proporcionadas por los Estados para propiciar el desenvolvimiento armónico de los niños en todas sus esferas.

El artículo 3 de esta Convención hace referencia a la manera en que los Estados Miembro deberán ser garantes del cumplimiento del principio de interés superior de la niñez, para ello establecen tres mecanismos, el primero refiere a la prioridad que deben otorgar a la custodia de este principio las instituciones públicas y privadas, autoridades administrativas, tribunales y órganos legislativos frente a cualquier determinación que emane de sus ámbitos de competencia.<sup>227</sup>

El segundo mecanismo consiste en el compromiso que asumen los Estados para garantizar el desarrollo del menor por conducto de sus padres o tutores, protegiendo los derechos y deberes de estos, en su calidad de cuidadores, del menor con el fin de orientar la acción administrativa y legislativa en beneficio de las familias. Por último, el tercer mecanismo es el consistente en la obligación del Estado respecto a las instituciones establecidas para el cuidado infantil, de las cuales este deberá fungir como supervisor del cumplimiento de la normativa que garantice entornos adecuados para el desarrollo de la infancia.<sup>228</sup>

Por otra parte, respecto al desarrollo del menor, el artículo 18 de esta Convención señala que la crianza y educación de los hijos es obligación compartida

---

<sup>226</sup> *Ibidem*, pp. 12-23.

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>228</sup> *Idem*.



entre padre y madre, o en su caso, de quien ostente la tutela del menor, para ello deberá atenderse en todo momento el interés superior de la niñez. Con la finalidad de apoyar a los padres de familia para que estos dispongan de medios idóneos para una crianza integral, el Estado establecerá instituciones, instalaciones y servicios orientados al cuidado infantil. Una vez materializadas estos medios, el Estado deberá emprender todas las acciones necesarias para que los hijos de padres y madres trabajadoras puedan acceder a estos servicios.<sup>229</sup>

Continuando con el estudio de las disposiciones establecidas en esta Convención relativas al desarrollo del menor, el artículo 27 reconoce el derecho de los niños a tener un nivel de vida adecuado que le permita un óptimo desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Para tal efecto, la Convención distribuye una serie de responsabilidades a los padres de familia, tutores y Estados.<sup>230</sup>

Para esta Convención, los primeros responsables en garantizar condiciones de vida adecuadas para el desarrollo del menor son los padres de familia o tutores, quienes, conforme a sus posibilidades y medios económicos, deberán proveer de lo indispensable para que los menores bajo su cuidado tengan una calidad de vida digna. Posteriormente establece que los Estados deberán ser colaboradores de los padres de familia en el desarrollo del menor, ello mediante el otorgamiento de asistencia material y programas de apoyo, de manera específica en materia de nutrición, vestuario y vivienda.<sup>231</sup>

Entre otros de los derechos que se tutelan mediante esta Convención se encuentran los derechos a la educación, a la salud, a la información, a la nutrición y a la asociación; por otra parte, este instrumento internacional asume el carácter de mecanismo preventivo para eventualidades, como la impartición de justicia para menores, la participación de estos en conflictos armados y la tutela que deben de tener en casos de orfandad; además, establece la prohibición de cualquier forma de explotación infantil, de tortura o de tratos inhumanos hacia los menores.

Posterior a la adopción de la Convención de 1989, en los años 2002 y 2007 los Estados Miembro de las Naciones Unidas, han llevado a cabo una serie de

---

<sup>229</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>230</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>231</sup> *Idem*.

reuniones como la *Cumbre Mundial a Favor de la Infancia*<sup>232</sup> a fin de verificar los avances obtenidos a partir de la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño. De estas reuniones se han desprendido valiosos documentos y pactos para la defensa de los niños como el denominado “*Un mundo apropiado para los niños*”<sup>233</sup>, en donde se transita de un reconocimiento de derechos, a una serie de objetivos a alcanzar por parte de los Estados Miembro para llevar a la práctica el desarrollo y protección de los menores en una temporalidad específica, atendiendo al dinamismo social.

Con el propósito de resaltar aspectos novedosos de todos y cada uno de los instrumentos internacionales antes descritos, en la siguiente tabla, se muestra cronológicamente la que se considera la principal aportación de cada uno de ellos para los fines de esta investigación.

**Tabla 1. Resumen cronológico de los instrumentos internacionales para la protección de los derechos de la infancia**

No.	Instrumento Internacional	Año	Aportación a la protección de los derechos de la infancia
1	Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño	1924	Primer instrumento internacional dedicado a la protección de los derechos de la infancia
2	Declaración Universal de Derechos Humanos	1948	Sustenta la creación del organismo internacional especializado en la

<sup>232</sup> Esta Cumbre se desarrolló del 29 al 30 de septiembre de 1990, en ella participaron 71 jefes de Estado y 88 altos funcionarios de las Naciones Unidas, en su contenido se estableció una serie de acciones a llevar a cabo en la década de 1990 a 2000, en materias relativas a la sobrevivencia, protección y desarrollo de los niños. Ver más en: UNICEF, *Cumbre mundial en favor de la infancia*, UNICEF, Nueva York, 2019, [s.p.], [https://www.unicef.org/spanish/about/history/index\\_worldsummit.html](https://www.unicef.org/spanish/about/history/index_worldsummit.html).

<sup>233</sup> El Pacto *Un mundo adecuado para los niños*, surge de la sesión efectuada en mayo de 2002 a la cual asistieron funcionarios de la Asamblea General de Naciones Unidas, funcionarios de la UNICEF, Jefes de Estado, y 400 niños en calidad de delegados, en la cual se fijaron nuevos objetivos en beneficio de los niños y jóvenes, encaminados a establecer la mejor base posible para la vida futura del niño, específicamente mediante la promoción de una vida sana, el acceso a una educación de calidad para todos, la protección de los niños frente a los malos tratos, la explotación y la violencia y la lucha contra el VIH/SIDA, para tal efecto se convocó la participación conjunta de padres de familia, organizaciones no gubernamentales, el sector privado, sectores religiosos y culturales y los medios de comunicación. Ver más en: Naciones Unidas, “Sesión especial en favor de la infancia. 8-12 de mayo 2012”, *Un mundo apropiado para los niños*, Naciones Unidas, Nueva York, 2019, [s.p.], <https://www.unicef.org/spanish/specialsession/wffc/>.

			protección de la niñez, la UNICEF
3	Declaración de los Derechos del Niño	1959	Refuerza la Declaración de Ginebra e identifica nuevos responsables para el desarrollo del menor.
4	Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales	1966	Garantiza el ejercicio de derechos fundamentales para los menores y sus familias.
5	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1966	Establece la manera en que el Estado es promotor de la defensa de los derechos del niño
6	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	1979	Precisa que la crianza de los menores debe ser compartida entre padres y madres.
7	Convención sobre los Derechos del Niño	1989	Realiza mejoras a la Declaración de 1959, establece un nuevo catálogo de derechos de la infancia

**Fuente.-** Elaboración propia, derivada del análisis de los instrumentos internacionales abordados en el apartado 2.3.

Desde la adopción estos ordenamientos internacionales, dado su carácter vinculante y de universalidad, diversos Estados entre ellos el mexicano, han creado nuevas legislaciones, y reformado las ya existentes en materia de protección a los derechos de la infancia, estableciendo mecanismos legales de carácter nacional que contienen prerrogativas a favor de quienes son los cuidadores de los menores, con la finalidad de atender estos compromisos y observaciones como se estudia a continuación.

#### *2.4. Los derechos de la infancia y de los padres de familia trabajadores en el sistema jurídico mexicano*

Dentro de los compromisos adoptados por el Estado mexicano, cuando suscribió la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, posteriormente ratificada y

vigente en nuestro país a partir del año de 1991, se encuentran las siguientes obligaciones:

1. Asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, para tal efecto los Estados deberán adoptar las medidas legislativas y administrativas adecuadas.<sup>234</sup>
2. La adopción de medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en dicha Convención.<sup>235</sup>

Con la finalidad de dar cumplimiento con dichos compromisos de carácter vinculatorio, la Constitución sufrió una serie de reformas principalmente en su artículo 4º, las cuales tuvieron como propósito armonizar las disposiciones internacionales adoptadas por México, con el orden jurídico nacional relativo a la protección de la infancia.<sup>236</sup> Con ello se fundamentó la necesidad de efectuar un análisis que permitiera detectar los principales vacíos de ley, para que se iniciaran los trabajos legislativos destinados a la elaboración de un nuevo marco jurídico que reconociera y ampliara la protección de los derechos del niño y de sus padres o tutores, legislación que se aborda en los apartados siguientes.

#### 2.4.1. *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*

Tras llevar a cabo la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el 7 de abril del año 2000, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reformó y adicionó el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta reforma tuvo como propósito establecer un catálogo de derechos para el desarrollo de la infancia, mismos que el Estado Mexicano, así como los particulares, se verían obligados a observar y fortalecer con la finalidad de

---

<sup>234</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Marco Normativo”, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, p.3, [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/ProVictima/ILEGSLACI%C3%93N/3InstrumentosInternacionales/F/convencion\\_derechos\\_nino.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/ProVictima/ILEGSLACI%C3%93N/3InstrumentosInternacionales/F/convencion_derechos_nino.pdf).

<sup>235</sup> *Idem.*

<sup>236</sup> La serie de reformas al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se abordó en el apartado 2.2.2. del segundo capítulo de esta investigación.

garantizar el interés superior del menor, entre otros derechos se mencionan el derecho a la alimentación, salud, educación y sano esparcimiento.<sup>237</sup>

No obstante el señalamiento de ese catálogo de prerrogativas, el ordenamiento jurídico mexicano, carecía para ese entonces de una Ley General que tutelara la protección de los derechos de los niños, por lo que en esa misma anualidad, el Congreso de la Unión, en ejercicio de sus atribuciones emitió el Decreto por el cual se promulgó la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>238</sup> (en lo sucesivo LPDNNA), cuyo fundamento consistió en atender las disposiciones establecidas en el párrafo sexto del artículo 4º de la Constitución con el objeto de garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.<sup>239</sup>

La LPDNNA, se integró por 56 artículos y su estructura es la siguiente: en su título primero se abordan las disposiciones generales, de las cuales destaca el establecimiento de una serie de principios rectores para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, los cuales son:

- a) El interés superior de la infancia
- b) El de no discriminación en ninguna circunstancia
- c) El principio de igualdad
- d) El de la convivencia en familia, como espacio primordial para el desarrollo
- e) Una vida libre de violencia
- f) Corresponsabilidad entre los miembros de la familia, el Estado y la sociedad
- g) Tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y garantías constitucionales.<sup>240</sup>

Con el establecimiento de estos principios rectores, se pretendió señalar una

---

<sup>237</sup> Congreso de la Unión, “Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2000, p. 2, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=2053045&fecha=07/04/2000&cod\\_diario=150176](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=2053045&fecha=07/04/2000&cod_diario=150176).

<sup>238</sup> Congreso de la Unión, “Ley para la Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, *Diario Oficial de la Federación* de 29 de mayo de 2000, p. 2, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=2055514&fecha=29/05/2000&cod\\_diario=150220](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=2055514&fecha=29/05/2000&cod_diario=150220).

<sup>239</sup> *Idem.*

<sup>240</sup> *Idem.*

ruta que debería ser observada y seguida por todos aquellos responsables del desarrollo y cuidado infantil, al tenor de lo señalado en la Constitución y en los Tratados Internacionales suscritos por el Estado mexicano, por lo cual las obligaciones y facultades para llevar a cabo estas tareas se encontraron perfectamente divididas e identificables dentro de esta normativa.

Posteriormente, esta Ley señala las obligaciones de los ascendientes, tutores y custodios, entre las cuales se encuentra el proporcionar una vida digna, alimentación y el desarrollo armónico de la personalidad.<sup>241</sup> Dentro de su artículo 10, la LPDNN indica que a efecto de garantizar la protección de estos derechos, la Federación y Entidades Federativas podrán asistir a los padres de familia o tutores para el cuidado de los niños y adolescentes, y, por otra parte confiere a las autoridades de los tres niveles de gobierno la facultad de velar sobre el cumplimiento de estas obligaciones.<sup>242</sup>

En el título segundo de esta legislación se establece un catálogo de 13 derechos del menor, cuya protección y atención propiciará el desarrollo integral infantil, dichas prerrogativas son las siguientes:

1. El derecho de prioridad: consistente en el aseguramiento prioritario de los derechos del niño en situaciones específicas como la protección y socorro en cualquier oportunidad y bajo cualquier circunstancia, la atención en servicios de manera preferencial a los menores antes que a los adultos, la consideración de los niños para el diseño y ejecución de políticas públicas para su protección, y la asignación de mayores recursos para las instituciones encargadas de su protección.<sup>243</sup>
2. El derecho a la vida: para tal efecto se propone garantizar en la medida de lo posible su supervivencia y desarrollo.<sup>244</sup> Esta legislación no definió a partir de qué momento a ley tutelaría este derecho, si desde la concepción, en determinado periodo de la gestación o en el nacimiento.
3. Derecho a la no discriminación: este derecho refiere principalmente a promover

---

<sup>241</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>242</sup> *Idem*.

<sup>243</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>244</sup> *Idem*.

un desarrollo igualitario entre niñas y niños sin realizar distinción de ningún tipo,<sup>245</sup> sino que estos derechos son universales para todos los menores por la razón de ser personas.

4. Derecho de vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo psicofísico: la LPDNNA establece que los niños y adolescentes tienen derecho a vivir en condiciones que sean propicias para su crecimiento sano y armónico, especialmente en sus dimensiones física, mental, material, espiritual, moral y social.<sup>246</sup>
5. Derecho a ser protegido en su integridad, libertad y contra el maltrato y abuso sexual: esta disposición establece que se deberá velar por el desarrollo del menor frente a cualquier situación que pudiera comprometerlo, tales como el uso de enervantes, la trata de personas, la explotación, acciones de reclutamiento para su participación en conflictos armados y ante el descuido que pudiera generar detrimentos físicos y emocionales.<sup>247</sup>
6. Derecho a la identidad: esta prerrogativa establece que la identidad de los menores se compone por el establecimiento de un nombre y apellidos debidamente registrados ante la autoridad en la materia, contar con una nacionalidad, ser conocedor de su origen y filiación, y pertenecer a un grupo cultural a fin de compartir costumbres, religión, idioma o lengua, en virtud de que ello robustece la formación de la personalidad del menor.<sup>248</sup>
7. Derecho a vivir en familia: el establecimiento de este derecho tiene como propósito indicar cuál es el entorno prioritario en el que se suscita el desarrollo del menor. Señala que la falta de recursos para la manutención del menor no será una causa para separar a este de sus padres, en este supuesto se precisa que el Estado establecerá programas de apoyo para familias de escasos recursos.<sup>249</sup>
8. Derecho a la salud: dentro de este derecho se establecen las acciones, metas y compromisos que asumen los diversos niveles de gobierno a fin de disminuir la mortalidad infantil, asegurar la asistencia médica y sanitaria, el combate a la desnutrición, fomentar programas de vacunación, atención pre y post natal, y la

---

<sup>245</sup> *Idem.*

<sup>246</sup> *Idem.*

<sup>247</sup> *Idem.*

<sup>248</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>249</sup> *Idem.*

atención de los menores con capacidades diferentes.<sup>250</sup>

9. Derechos de niñas, niños y adolescentes con discapacidad: la LPDNNA define a la discapacidad como una alteración física, intelectual o sensorial que impide a los niños realizar actividades propias de su edad y que representa una desventaja para su integración familiar, escolar y social, no obstante lo anterior esta ley precisa que la discapacidad no debe ser considerada una causa para llevar a cabo conductas discriminatorias, para tal efecto se establecen una serie de tareas para las autoridades en todos los niveles de gobierno a fin de que se promuevan acciones para el diagnóstico temprano de discapacidades, el tratamiento de estas y la inclusión en espacios públicos a fin de que la discapacidad no represente un impedimento para el desarrollo de una vida digna para los infantes.<sup>251</sup>
10. Derecho a la educación: esta ley señala como objetivo de la educación, preparar a los menores para la vida en un espíritu de comprensión, paz y tolerancia, para cumplir tal propósito se deberá atender a lo dispuesto en el artículo 3º de la Constitución, y aunado a ello la educación que se imparta a los menores, debe ser respetuosa de los derechos de este sector.<sup>252</sup>
11. Derechos al descanso y al juego: la LPDNNA indica que tanto el descanso y el juego son factores clave para el desarrollo de los niños, por lo que estos derechos no podrán ser coartados mediante la imposición de trabajos forzados, establece además que la edad mínima para el trabajo infantil es de 14 años.<sup>253</sup>
12. Libertad de pensamiento y derecho a una cultura propia: el reconocimiento de estos derechos refiere a que el menor en todo momento será libre de expresar sus opiniones y contar con un criterio propio conforme lo dicte su conciencia, por otra parte, las y los niños tienen derecho a disfrutar de manera libre de su lengua, gustos, usos, costumbres, religión y formas de organización social.<sup>254</sup>
13. Derecho a participar: este derecho se compone de dos elementos, el primero de ellos la expresión de opiniones, y el segundo es el derecho del menor a estar informado, para ejercer estas prerrogativas, los niños podrán ejercer estas capacidades de opinión, análisis y crítica teniendo como únicas limitantes los

---

<sup>250</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>251</sup> *Idem*.

<sup>252</sup> *Idem*.

<sup>253</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>254</sup> *Idem*.



establecidos en la Constitución.<sup>255</sup>

Con la promulgación de esta ley, se pretendió dar cumplimiento a los compromisos contraídos por México en los Tratados Internacionales antes abordados, y además, lograr una armonización con las disposiciones normativas existentes en materia de derechos de la infancia.

De los trece principios antes abordados, se advierte que cada uno de ellos contiene el establecimiento de derechos que no solamente propician el desarrollo integral del menor, sino que en este catálogo de derechos el legislador incluyó el reconocimiento y tutela de otras prerrogativas que de manera gradual, y conforme al crecimiento físico y cognitivo del menor, van cimentando otro tipo de libertades y capacidades que el menor detonará en otras etapas de su vida, tal cual lo es el derecho a la participación, expresión y el derecho a una cultura propia.

Posterior al establecimiento de este catálogo de derechos, la LPDNNA en su título tercero consagra diversas disposiciones relativas a la interacción de los niños con los medios de comunicación, por lo que esta ley señaló que los contenidos difundidos por estos medios deberían ser acordes a la edad de los mismos y con ello cuidar la integridad de los niños en todo momento.<sup>256</sup> Por otra parte, en el título cuarto de esta ley, se analiza la garantía del debido proceso en caso de infracciones a la Ley Penal, dentro de estas se señala que todo menor de edad que sea sujeto a un proceso penal deberá de gozar de la protección de sus derechos humanos en cada etapa del proceso.<sup>257</sup>

El título quinto de la LPDNNA contiene elementos jurídicos de carácter adjetivo con los cuales se pretende otorgar la protección y defensa más amplia a los derechos de los niños, para tal efecto, esta ley propuso la creación de instituciones especializadas en la materia, las cuales estarían a cargo de los distintos niveles de gobierno, quienes deberán velar por la protección de todos los derechos reconocidos por la Constitución para los menores, representar los intereses de estos, conciliar diferencias en el núcleo familiar cuando sean

---

<sup>255</sup> *Idem.*

<sup>256</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>257</sup> *Idem.*

vulneradas estas prerrogativas, y en general llevar a cabo acciones conjuntas para la promoción, protección y tutela de los derechos de la infancia.<sup>258</sup>

No obstante, de la novedad que representó para el sistema jurídico mexicano la promulgación de la LPDNNA, esta carecía de elementos torales para llevar a cabo su implementación. Estas omisiones fueron detectadas por el Comité de los Derechos de la Niñez de la ONU, el cual al evaluar el cumplimiento de compromisos contraídos por el Estado Mexicano en el marco de la suscripción de la Convención sobre los Derechos del Niño, estableció que la LPDNNA carecía de la constitución de una instancia rectora y coordinadora de políticas de las niñas, niños y adolescentes en el país, en virtud de que si bien, dicha ley establece una serie de acciones a llevar en pro de la defensa de los derechos de los niños, esta es omisa en precisar la concurrencia de competencias entre las Entidades Federativas y la Federación en materia de derechos de la infancia, al tratarse de una facultad federal, de conformidad con la fracción XXIX-P de la Constitución.<sup>259</sup>

En ese tenor y a fin de evitar una invasión en la esfera de competencias y que derivado de ello se pudiera generar un menoscabo a la protección de los derechos de la infancia, con fecha 4 de diciembre de 2014, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual se expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, por lo que se abrogó la LPDNNA. Asimismo, dentro de dicho decreto se establecen reformas a la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil, y por otro lado, se crea la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes,<sup>260</sup> instituciones y legislación que por su trascendencia para el presente estudio, se analizan a continuación.

---

<sup>258</sup> *Ibidem*, pp. 9-10.

<sup>259</sup> Ruiz Carbonell, Ricardo, *Análisis jurídico de la nueva Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, México, 2014, p. 27, <http://www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/SERVICIO-DE-ASESORIA-EXTERNA-PARA-LA-REALIZACION-DE-UN-ESTUDIO-SOBRE-LA-VIOLENCIA-CONTRA-NI%C3%83%C2%91AS-4.pdf>.

<sup>260</sup> Congreso de la Unión, “Decreto por el que se expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil”, *Diario Oficial de la Federación* de 4 de diciembre de 2014, p. 1, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014).

#### 2.4.2. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Como se abordó en el apartado anterior, la LPDNNA fue la primera legislación mexicana en materia de los derechos de la infancia derivada de los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano al celebrar la Convención sobre los Derechos del Niño. Una vez que dicha ley fue abrogada mediante el Decreto de fecha 4 de diciembre de 2014, por las causas anteriormente estudiadas, su contenido sirvió como referente para la creación de una legislación en la que se encontraran subsanadas dichas deficiencias.<sup>261</sup>

En ese tenor, previo al proceso legislativo conducente, con fecha 4 de diciembre de 2014, se promulgó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (en lo sucesivo LGDNNA), cuyos objetivos primordiales consisten en reconocer a las niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos humanos, garantizar el goce y ejercicio de esos derechos así como prevenir y restituir violaciones a esas prerrogativas, y, establecer los principios rectores y criterios que orienten la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, fijando de manera precisa las competencias de las diversas instancias de gobierno.<sup>262</sup> La LGDNNA cuenta con 154 artículos integrados en seis títulos, cuyo contenido se analiza a continuación.

El primer título de esta ley refiere a las disposiciones generales. Dentro de este apartado se señala el objetivo de esta ley, mismo que quedó descrito en el párrafo que antecede. De manera posterior, esta legislación indica la trascendencia de velar por el interés superior de la niñez, el cual debe considerarse como el aspecto prioritario a atender en toda toma de decisiones que involucre niñas, niños y adolescentes, evaluando las posibles repercusiones que pudieran originarse, en lo individual y lo colectivo, respecto a determinaciones que involucren a este grupo social.<sup>263</sup>

---

<sup>261</sup> *Idem.*

<sup>262</sup> Congreso de la Unión, *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, Información Parlamentaria, Congreso de la Unión, México, 2014, p. 1, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_040619.pdf).

<sup>263</sup> *Ibidem*, p. 2.

Posteriormente dentro de este título, y a diferencia de la LPDNNA, esta ley establece que para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas orientadas al ejercicio, respeto, promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la Federación, Estados y Municipios podrán actuar de manera concurrente a fin de llevar a cabo lo conducente para garantizar la protección del interés superior de la niñez, implementando para tal efecto las medidas estructurales, legales y administrativas que privilegien la formación física, psicológica, emocional, social, cultural, ambiental y cívica de los menores.<sup>264</sup>

Con el señalamiento de la posibilidad de actuar de manera concurrente en beneficio de los derechos de la niñez, se subsanaron las deficiencias que motivaron la abrogación de la LPDNNA, sin embargo, esta adición no constituyó el único cambio sustancial para esta ley como se apreciará del estudio derivado de los demás títulos que integran la LGDNNA.

Esta ley, a similitud de la LPDNNA, establece una serie de principios rectores a efecto de que la Federación y Entidades Federativas garanticen el pleno ejercicio de derechos de los menores para con ello propiciar su desarrollo, estos principios surgen con motivo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011. En esa tesitura, los principios adicionados para la protección de los derechos de la infancia son la universalidad, interdependencia e integralidad, igualdad sustantiva, autonomía, principio *pro persona*, y desarrollo evolutivo de la personalidad.<sup>265</sup>

De manera posterior, en la parte final de este título la LGDNNA señala el derecho de los menores a contar con las mejores condiciones de vida. Para lograr tal fin, esta ley precisa que es necesario establecer una cultura de legalidad que se oriente a garantizar el ejercicio, respeto, promoción y protección de los derechos de los menores, para lo cual las autoridades en sus distintos niveles, deberán establecer los mecanismos conducentes, observando las disposiciones establecidas en la Constitución, Tratados Internacionales y en la propia ley; por otra parte esta legislación estatuye la corresponsabilidad de las autoridades, padres de

---

<sup>264</sup> *Idem.*

<sup>265</sup> *Ibidem*, p. 5.

familia y la sociedad para lograr el más amplio desarrollo de capacidades de la infancia.

Continuando con el estudio del contenido de esta legislación, su título segundo contiene un catálogo de derechos prioritarios a tutelar con el fin de garantizar su más amplio goce y ejercicio, esta serie de prerrogativas consta de 20 derechos, de los cuales, a diferencia de la LPDNNA, incluye derechos que tienen como finalidad proteger a los menores frente a situaciones específicas, como la protección de los derechos de niños migrantes y de acceso a tecnologías de información y comunicación. Los otros 18 derechos reconocidos en esta ley son prerrogativas que habían sido reconocidas en legislaciones anteriores, como el derecho a la educación, a la salud, a vivir en una familia, entre otros.<sup>266</sup>

Posteriormente, el título tercero aborda las obligaciones de los padres de familia, tutores o cuidadores de menores, a lo cual establece que estos son los principales responsables del desarrollo del menor, por lo que deberán procurar para estos las mejores condiciones de vida para un adecuado desenvolvimiento físico, emocional y social. Por otra parte, el título cuarto refiere a la protección de las niñas, niños y adolescentes y establece de manera puntual los mecanismos conducentes para tal fin; por lo que se reconoce como institución para el cuidado de menores a los Centros de Asistencia Social los cuales son operados por distintas instancias administrativas quienes deben velar por el cumplimiento de la normativa acorde, como la Ley General de Salud y la Ley de Asistencia Social.<sup>267</sup>

La misión de los Centros de Asistencia Social reconocidos por esta ley es brindar servicios de cuidado alternativos o acogimiento residencial para menores de edad sin cuidado parental o familiar, para ello las autoridades en sus tres órdenes de gobierno deberán acatar y cumplir con las disposiciones establecidas en diversos ordenamientos respecto a higiene, salubridad, medidas de seguridad y protección civil, con el propósito de proveer un entorno seguro, afectivo y libre de violencia para que niñas, niños y adolescentes puedan desarrollarse hasta el máximo de sus posibilidades en un ambiente que garantice el ejercicio de sus derechos.<sup>268</sup>

---

<sup>266</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>267</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>268</sup> *Ibidem*, pp. 42 y 43.

El título quinto aborda la protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las disposiciones señaladas dentro de este título observan los principios consagrados en el artículo 1º de la Constitución, mismo que establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y en caso de suscitarse violaciones a estos derechos, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar tales menoscabos.

Para ello, dentro de este título la ley establece que todas las autoridades tendrán competencia para garantizar cumplimiento de las políticas en materia de derechos de la infancia y adolescencia, asimismo señala que el diseño y ejecución de estas políticas deberá atender al interés superior de la niñez y asegurar una distribución prioritaria de recursos para llevar a cabo la instrumentación de dichas políticas.<sup>269</sup>

Una vez instituida la necesidad de contar con políticas públicas en materia de derechos de la infancia, la ley señala que estas deberán atender a determinados fines dada su trascendencia para el desarrollo de la infancia de manera particular, entre las metas a alcanzar con motivo de la implementación de políticas públicas<sup>270</sup> para la niñez se destacan las siguientes, dada su trascendencia para esta investigación:

- a) Impulsar el conocimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes;
- b) Adoptar medidas de protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, psicológico, físico, discapacidad, identidad cultural, origen étnico o nacional, y situación migratoria;
- c) Implementar medidas de inclusión plena y realizar las acciones afirmativas para garantizar a niñas, niños y adolescentes la igualdad de oportunidades y de trato;
- d) Coadyuvar con las instituciones públicas o privadas dedicadas a la atención de niñas, niños y adolescentes;
- e) Fortalecer las existentes e impulsar la creación de instituciones públicas y

---

<sup>269</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>270</sup> *Ibidem*, pp. 46-50.

- privadas que tengan trato con niñas, niños y adolescentes, e;
- f) Impulsar programas locales para el adelanto y desarrollo de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad.

Los fines antes descritos fueron incorporados al Programa de Estancias Infantiles, en razón que mediante su ejecución, este programa fungió como mecanismo para hacer valer los derechos de la infancia, especialmente aquellos orientados al cuidado y desarrollo infantil de los menores en situación de vulnerabilidad socioeconómica así como de menores con capacidades diferentes, para que los niños que eran identificados como la población objetivo del programa, contaran con igualdad de oportunidades en su desarrollo respecto a los menores que son atendidos en instituciones públicas de seguridad social o en instituciones privadas dedicadas al cuidado y asistencia infantil.

Ahora bien, estas políticas públicas no tendrían razón de ser sin la presencia de instituciones que materialicen los objetivos señalados en esta ley, por lo tanto, dentro de la LGDNNA, reconoce la existencia y fija el marco de competencia de instituciones especializadas por la protección de los derechos de las y los niños, tales como el SNDIF, las Procuradurías de Protección, y el Sistema Nacional de Protección Integral.

Dentro de las atribuciones con las que cuenta el SNDIF, señaladas por la LGDNNA, figuran la protección de los derechos de los niños y adolescentes cuando estos se encuentren en situaciones de vulnerabilidad, y la restitución de violaciones a estos derechos.<sup>271</sup> Otra de las instituciones creadas bajo esta ley son las Procuradurías de Protección, de carácter federal y estatal, cuya misión consiste en garantizar el cuidado integral de niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución y Tratados Internacionales, para tal efecto, estas instituciones velarán por el respeto de derechos en particular, tales como el derecho a la alimentación, salud, a vivir en una familia y al desarrollo en condiciones libres de violencia.<sup>272</sup>

---

<sup>271</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>272</sup> *Ibidem*, p. 51-53.

Finalmente se encuentra el Sistema Nacional de Protección Integral, el cual se constituye con el objetivo de fungir como instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.<sup>273</sup> Para tal efecto, este Sistema deberá difundir el marco jurídico nacional e internacional en materia de derechos de la infancia, a fin de integrar a diversos actores sociales en la definición e instrumentación de políticas para la garantía y protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.<sup>274</sup> Este Sistema tiene carácter interinstitucional, en virtud de que se encuentra integrado por los titulares de diversas Secretarías de Estado, entre ellas el titular de la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>275</sup>

Por otra parte, esta ley establece que la evaluación de las políticas sociales que vinculen derechos de la infancia estará a cargo del CONEVAL, quien deberá realizar una evaluación periódica a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos de esta ley, así como de las acciones tendientes a promover y ejercer los derechos de la infancia. Los resultados que se desprendan de estas evaluaciones serán entregados al Congreso de la Unión.<sup>276</sup>

Asimismo, para esta, el diseño de las políticas sociales para la infancia deberá integrarse en un modelo denominado “Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes” (en lo sucesivo Programa Nacional), el cual contendrá los objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias en materia de ejercicio, respeto, promoción y protección integral de niñas, niños y adolescentes. Dicho Programa Nacional al referir a un sector específico de la población del cual se busca potencializar su desarrollo mediante la ejecución de tareas administrativas con base a un fundamento legal, deberá encontrarse respaldado en los ejes generales y objetivos específicos del Plan Nacional de Desarrollo.<sup>277</sup>

---

<sup>273</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>274</sup> *Idem*.

<sup>275</sup> No obstante la reforma al artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de fecha 30 de noviembre de 2018, en la cual se extingue la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y se erige la Secretaría de Bienestar, dentro de la última reforma a la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, de fecha 04 de junio de 2019, su artículo 127, apartado A, fracción V, continúa haciendo referencia a la extinta SEDESOL.

<sup>276</sup> Congreso de la Unión, “Ley para la Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes” *op. cit.*, p. 59.

<sup>277</sup> *Ibidem*, p. 62.



El título sexto de esta legislación aborda las sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos federales y personal de instituciones de salud, educación, deportivas y culturales, que en el ejercicio de sus funciones nieguen sus servicios a menores de edad, o en su caso conozcan de violaciones a los derechos de estos, o tengan conocimiento de intimidaciones, abusos y maltratos, y se abstengan de denunciarlo ante la autoridad competente. La ley fija sanciones de carácter pecuniario en función de la gravedad de la falta.<sup>278</sup>

Esta ley como su nombre lo indica, se encuentra orientada a proteger de manera amplia los derechos de los menores de edad en general, por lo que de su observancia se deriva la creación de otras legislaciones enfocadas a regular instituciones que tiene como finalidad garantizar el ejercicio de otros derechos, tales como el derecho al desarrollo, al cuidado y atención infantil, los derechos de los padres de familia trabajadores y el derecho a la igualdad. Dicho lo anterior se analizarán las legislaciones que se desprenden de los aspectos generales contemplados en la LGDNNA, para con ello realizar un estudio deductivo acerca del marco normativo de los centros de cuidado y atención infantil.

#### 2.4.3. *Ley General de Desarrollo Social*

Una de las maneras de garantizar el ejercicio de derechos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales, especialmente los denominados derechos sociales<sup>279</sup>, es mediante la ejecución de políticas y programas orientados al desarrollo social, entendiendo a este como el mayor grado de bienestar de la población de un país, lo cual se traduce en una vida libre y digna, donde imperan las oportunidades de crecimiento económico, el empleo, y la distribución justa de la

---

<sup>278</sup> *Ibidem*, pp. 63 y 64.

<sup>279</sup> De acuerdo con Gerardo Pisarello, la definición de los derechos sociales sufrirá variaciones dependiendo del elemento característico que se tome como base para su análisis. Dada la trascendencia de este tipo de derechos para el orden jurídico y con motivo de su compleja estructura, se puede definir a los derechos sociales como prestaciones de bienes o servicios que los particulares tienen frente al Estado, las cuales se orientan a satisfacer las necesidades básicas que permitan a los individuos desarrollar sus propios planes de vida. Pisarello, Gerardo, “Los derechos sociales en el constitucionalismo democrático”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, número 92, 1998, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p. 4, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3546/4241>.

riqueza.<sup>280</sup>

El desarrollo social en México se encuentra normado por la Ley General de Desarrollo Social, la cual, de acuerdo con Carlos de Buen Unna, se constituye como un “cuerpo normativo que pretende reunir los objetivos y principios del desarrollo social; las políticas públicas correspondientes, los derechos y obligaciones fundamentales de los sujetos públicos y privados involucrados con ellas, la competencia de los órganos de gobierno, los fondos y recursos destinados al desarrollo social y las reglas sobre el financiamiento de gastos y programas, así como las instituciones creadas para cumplir con estos objetivos y la evaluación de la política nacional en la materia.”<sup>281</sup>

Esta ley consta de 85 artículos distribuidos en 5 títulos, cuyo contenido versa sobre disposiciones generales, los derechos y obligaciones de los sujetos del desarrollo social, sobre la política nacional de desarrollo social, el Sistema Nacional de Desarrollo Social y la evaluación de la política de desarrollo social, contenidos que vistos en su conjunto tiene como principal meta la protección de derechos sociales para el acceso de toda la población al desarrollo social.

Dentro de las disposiciones generales de esta ley, abordadas en el título primero de la misma, se establecen una serie de principios rectores bajo los cuales deberá orientarse la política social<sup>282</sup> en México, dentro de esos principios se encuentran el de justicia distributiva, correspondiente a garantizar que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas; el principio de integralidad referente a que todos y cada uno de los programas sociales deben conjuntar esfuerzos para propiciar el desarrollo.<sup>283</sup>

Por otra parte, y de relevancia para el presente estudio, es el posicionamiento del interés superior de la niñez como eje rector de la política social, de conformidad

---

<sup>280</sup> De Buen Unna, Carlos, *La Ley General de Desarrollo Social y la Política Social*, México, Porrúa, 2010, pp. 2-4.

<sup>281</sup> *Ibidem*, p. XV.

<sup>282</sup> De Buen Unna, define a la política social como todas aquellas acciones de gobierno que tiendan a obtener el mayor cumplimiento de los derechos fundamentales de los habitantes del país, y el mayor equilibrio posible entre las diversas clases o categorías sociales. De Buen Unna, Carlos, *op. cit.*, p. 7.

<sup>283</sup> Congreso de la Unión, *Ley General de Desarrollo Social*, Congreso de la Unión, México, 2004, pp. 2 y 3, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf).

con la fracción XI de la Ley General de Desarrollo Social, en el cual únicamente señala el marco constitucional y legal donde éste se encuentra fundamentado.<sup>284</sup>

De manera posterior esta ley establece una serie de definiciones que son propias para mayor entendimiento de la operación de programas sociales, entre los conceptos que aborda figura el de beneficiario, quienes, de acuerdo con esta ley, son aquellas personas que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social que cumplen los requisitos de la normatividad correspondiente.<sup>285</sup>

Otra de las disposiciones establecidas en la ley señala el derecho de todas las personas de formar parte y beneficiarse de los programas sociales conforme a la normativa de cada uno de estos, no obstante, este criterio el sector poblacional que tendrá preferencia para ser beneficiario de los programas sociales serán aquellos que se encuentren en situación de vulnerabilidad.<sup>286</sup>

La propia Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 5, fracción VI establece de manera puntual qué se entiende por grupos sociales en situación de vulnerabilidad, a lo cual señala que estos son aquellos núcleos de población y personas que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o 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.<sup>287</sup>

Sobre la base de los elementos aportados por esta legislación para definir cuáles son los grupos vulnerables y una vez analizadas las causas que motivan la creación de legislación especial para la niñez, se puede asumir que la infancia es un grupo en situación de vulnerabilidad, toda vez que la legislación nacional e internacional han señalado la necesidad de los menores de contar con cuidados especiales por parte de sus padres, tutores, la sociedad en general y el Estado, ello con motivo de su inmadurez física, emocional y social que los posiciona en situaciones de desventaja respecto otros grupos de la sociedad.

---

<sup>284</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>285</sup> *Idem*.

<sup>286</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>287</sup> *Ibidem*, p. 3.

Aunado a dichos impedimentos sociales y naturales, se encuentran impedimentos de índole legal, como la capacidad de ejercicio misma que se adquiere con la mayoría de edad, situación que limita a los menores de edad para ejercer de manera personal determinados derechos frente a terceros, posicionándolos de nueva cuenta en situación de desventaja a comparación de quienes cuentan tanto con capacidad de goce y ejercicio de derechos.

La protección de los derechos de sectores vulnerables para propiciar su desarrollo de manera integral para el beneficio individual y colectivo, constituye uno de los principales objetivos del establecimiento de las políticas públicas para el desarrollo, las cuales deben analizarse e implementarse en un contexto y ánimo de interdependencia, con el cual se garantice que los objetivos de una política aplicada a una población específica pueda contribuir al desarrollo y mejora en la calidad de vida de otros sectores de la población.

Tal es el caso de la instrumentación de las políticas sociales en materia de cuidado y desarrollo infantil como el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, donde se buscó la protección de los derechos del niño, en especial aquellos de nutrición, alimentación, al desarrollo, educación y al cuidado, mientras que en otro sentido se pretendió proteger los derechos laborales y escolares de padres y madres trabajadores que por su situación socioeconómica o propias del medio donde laboran, no cuentan con servicios de cuidado y atención infantil para la guarda de sus hijos en las jornadas de trabajo.

Dicho lo anterior, es momento de analizar la legislación en materia laboral a fin de reflexionar sobre las prerrogativas que les son concedidas a los padres y madres de familia, o tutores trabajadores para la atención y cuidado de los hijos o menores al cuidado de estos.

#### *2.4.4. Ley Federal del Trabajo*

La Ley Federal del Trabajo (en lo sucesivo LFT) contempla dentro de sus disposiciones generales que su objetivo primordial radica en la regulación de las relaciones laborales establecidas dentro del artículo 123 de la Constitución,

apartado A, por lo que es necesario referir que dentro del texto constitucional antes mencionado, se establece que su regulación versará sobre el trabajo de obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de manera general todo contrato de trabajo.

Dada la complejidad de abarcar diversos aspectos de suma relevancia en materia laboral en un solo artículo constitucional, y a fin de garantizar la protección más amplia a diversos sectores sociales respecto al derecho al trabajo, el legislador estimó necesaria la creación de una legislación laboral de aplicación y observancia federal que fijara parámetros para homogenizar la tutela del derecho al trabajo en todo el país, por lo que el 18 de agosto de 1931 se promulgó la Ley Federal del Trabajo, misma que entró en vigor 10 días después de su promulgación en el Diario Oficial de la Federación.<sup>288</sup>

La LFT vigente consta de 1010 artículos, de los cuales para efectos del presente estudio se analizarán aquellas disposiciones en las cuales se señalan prerrogativas específicas para los padres de familia, tutores y cuidadores de menores de edad que desempeñen alguna actividad laboral regulada por esta legislación.

La primera disposición relativa a derechos de padres de familia trabajadores, se encuentra en el artículo 132 de esta ley, correspondiente a las obligaciones de los patrones, de manera específica las contenidas en las fracciones XXVII y XXVI-B, en la primera de ellas se precisa que los patrones están obligados a proporcionar a las mujeres embarazadas la protección que establezcan los reglamentos, mientras que por otra parte, la fracción XXV-B obliga a los patrones a otorgar un permiso de paternidad de cinco días laborables con goce de sueldo, a los hombres trabajadores, con motivo del nacimiento de sus hijos o en caso de adopción de menores.<sup>289</sup>

---

<sup>288</sup> Suárez-Potts, William, “La Constitución de 1917 y la Ley Federal de Trabajo de 1931”, en Laura Rojas y Susan Deeds (coords.), *El derecho de trabajo y la revolución de 1910*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Belisario Domínguez, 2017, p. 442, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4320/26.pdf>.

<sup>289</sup> Congreso de la Unión, “Ley Federal del Trabajo”, *Diario Oficial de la Federación* de 1o de abril de 1970; última reforma publicada en el mismo medio, el 2 de julio de 2019, p. 36, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_020719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf).

Aunado a las obligaciones señaladas en el párrafo que antecede, esta ley establece una serie de prohibiciones a los patrones, entre las cuales destaca la contenida en el artículo 133, fracción XV, la cual estipula que los patrones tienen prohibido despedir a una trabajadora o coaccionarla directa o indirectamente para que renuncie por estar embarazada o por tener a su cuidado hijos menores.<sup>290</sup>

En virtud de las condiciones de desigualdad que han imperado a lo largo de los años, en este caso respecto a las condiciones laborales entre hombres y mujeres, esta ley en su título quinto dedica un apartado específico respecto a al trabajo de las mujeres. El establecimiento de estas disposiciones en concreto atiende a la finalidad fundamental de proteger la maternidad, por otra parte, este título tiene como objetivo procurar el cumplimiento más amplio de las responsabilidades familiares, asegurando la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y varones.<sup>291</sup>

De manera posterior, este título refiere que en ninguna circunstancia podrá comprometerse la salud y seguridad de las mujeres embarazadas, por lo que, ante cualquier riesgo o declaratoria de emergencia sanitaria las féminas que se encuentren en ese estado no deberán laborar en el centro de trabajo y por ello no sufrirán afectaciones en sus percepciones salariales ni menoscabo alguno en sus prestaciones.

En el artículo 170 de la LFT se consagran los derechos de las madres trabajadoras, en los cuales se establece de manera concreta las licencias de maternidad, en los periodos anteriores y posteriores al parto, el periodo de lactancia y los momentos de descansos, así como el derecho a la mujer de que el tiempo empleado para el goce de estas licencias sea considerado como parte de su antigüedad.<sup>292</sup>

Por otra parte, y como uno de los elementos fundamentales para esta investigación, se encuentra el derecho del trabajador de contar con servicios de guardería. Esta prerrogativa se encuentra señalada en el artículo 170 de la LFT, y establece que estos servicios serán prestados por IMSS conforme a las

---

<sup>290</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>291</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>292</sup> *Ibidem*, pp. 53 y 54.

disposiciones legales pertinentes.<sup>293</sup>

No obstante, la obligación de los patrones de otorgar la prestación de servicios de guardería a sus trabajadores, es una realidad que existen diversos factores por los cuales el cumplimiento de esta obligación no es llevado a cabo conforme a esta disposición legal, entre algunas de las causas figuran las siguientes:

- a) El empleo informal: este tipo de actividad económica refiere a la “producción de bienes y servicios cuyo fin primordial es la generación de empleo e ingresos, con una organización y funcionamiento basado en relaciones de parentesco, personales o sociales en los cuales no median acuerdos contractuales que regulen las condiciones de trabajo.<sup>294</sup>”

Ante la falta de un medio idóneo para acreditar la relación laboral, como la existencia de un contrato, el patrón cuenta con amplias condiciones para ser omiso en el cumplimiento de las obligaciones que establece la LFT, entre ellas el otorgamiento de servicios de guardería para sus trabajadores, lo cual constituye una situación de desventaja directa para los trabajadores al no contar con esta prestación, y de manera indirecta para los menores bajo su cuidado, quienes derivado del ejercicio irregular del trabajo de sus cuidadores, se ven privados de los beneficios que conlleva el acceso a los servicios de guardería.

- b) El caso de los trabajadores eventuales: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante jurisprudencia, ha definido a los trabajadores eventuales como “aquellas personas que realizan labores que no se encuentran incluidas dentro de las normales y permanentes de la empresa; o bien, quienes que realizan labores permanentes en forma accidental.<sup>295</sup>”

Dada la naturaleza de este tipo de relaciones, de carácter esporádico, las cuales son contrarias a las relaciones de carácter permanente que busca tutelar la LFT, otro obstáculo para los trabajadores para acceder a los servicios de cuidado y atención infantil para los menores bajo su cuidado, lo constituye el carácter

---

<sup>293</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>294</sup> Cota Yáñez, Rosario, y Navarro Alvarado Alberto, “Análisis del concepto de empleo informal en México”, *Revista Análisis Económico*, México, vol XXXIX, núm. 78, 2016, Universidad Autónoma Metropolitana, [s.p.], <https://www.redalyc.org/jatsRepo/413/41347447007/html/index.html>.

<sup>295</sup> Tesis con número de registro 274044, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Sexta Época, vol. LXXIX, Quinta Parte, Enero de 1964, p. 32.

dinámico de este tipo de relaciones, en donde al no haber condiciones de estabilidad, los patrones suelen omitir el registro de sus trabajadores ante el IMSS, hecho que origina que estos no puedan gozar de la prestación del servicio de guardería para sus dependientes económicos.

- c) Desigualdad laboral: el otorgamiento de la prestación de servicios de guardería fue diseñado principalmente para mujeres trabajadoras, tal como se advierte en el contenido del artículo 132 de la LFT, lo cual constituye una desigualdad en el otorgamiento de esta prestación para los hombres padres de familia trabajadores, quienes a pesar de encontrarse afiliados al IMSS se encuentran frente a una serie de dificultades derivadas de la redacción literal del artículo 132 de la LFT, donde este derecho únicamente es otorgado a mujeres trabajadoras, excluyendo en consecuencia a los varones trabajadores en determinados supuestos.

La excepción para que esta prestación sea otorgada a los varones padres de familia trabajadores, se encuentra contenida en los artículos 201 y 205 de la Ley del Seguro Social, en el que se aprecia que esta prestación solo será brindada a los varones que tengan hijos que requieran este servicio cuando sean padres de familia viudos o divorciados, o que se les haya conferido la patria potestad de sus hijos previo un procedimiento judicial, ello ante la imposibilidad de poder otorgar los cuidados necesarios a sus hijos en la etapa de la primera infancia<sup>296</sup>.

Una vez analizado el derecho de los padres de familia trabajadores a recibir este servicio por parte del IMSS, la propia ley de este Instituto refiere que la finalidad que lleva consigo el establecimiento de estos centros de cuidado y atención infantil es el “cuidado y fortalecimiento de la salud del niño y su buen desarrollo futuro, así como a la formación de sentimientos de adhesión familiar y social, la adquisición de conocimientos que promuevan la comprensión, el empleo de la razón y de la imaginación, la constitución de hábitos higiénicos y de sana convivencia, todo ello de manera sencilla y acorde a su edad y a la realidad social y con absoluto respeto

---

<sup>296</sup> Congreso de la Unión, “Ley del Seguro Social”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2019, pp. 56 y 57, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92\\_020719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92_020719.pdf).



a los elementos formativos de estricta incumbencia familiar.<sup>297</sup>

Para garantizar tales fines, la legislación del IMSS establece que las guarderías que sean operadas por el Instituto deberán incluir medidas de higiene, alimentación, cuidado de la salud, educación y recreación de menores, aspectos que serán regulados por el Comité Técnico de Guarderías del IMSS, el cual basa su actuar conforme a disposiciones acordes en la materia, tales como la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, cuyo estudio se describe a continuación.

#### 2.4.5. *Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil*

El ordenamiento normativo mexicano especializado en establecer las características que deben revestir los Centros de Cuidado y Atención Infantil (en lo sucesivo CCAI) así como de verificar las condiciones en que son ofertados los servicios de cuidado y atención infantil.<sup>298</sup>

Esta ley promulgada en el Diario Oficial de la Federación en el año 2011 consta de 75 artículos, y su objetivo primordial es garantizar el derecho de las niñas y niños 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.<sup>299</sup>

Con el propósito de asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley, y a fin de evitar la invasión de competencias que pueden producirse por la falta de establecimiento de competencias específicas, el legislador estimó pertinente señalar que tanto la Federación, Entidades Federativas y Municipios, contarán con competencia concurrente para garantizar el acceso de niñas y niños a dichos servicios en condiciones de igualdad, calidad, calidez, seguridad y

---

<sup>297</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>298</sup> Congreso de la Unión, “Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2018, p. 1, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSACDII\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSACDII_250618.pdf).

<sup>299</sup> *Ibidem*, p. 3.

protección adecuadas, que promuevan el ejercicio pleno de sus derechos. La participación en el ejercicio de las acciones conducentes para lograr los objetivos de esta ley se extiende no solamente a los tres niveles de gobierno, sino también a los Poderes Legislativo y Judicial, a los órganos constitucionales autónomos y al sector privado.<sup>300</sup>

El marco de actuación conjunta entre los ámbitos público y privado es propiciado en razón de que los CCAI que están sujetos a las disposiciones contenidas en esta ley pueden ser de modalidad pública, privada o mixta<sup>301</sup>, no obstante, de la naturaleza de los CCAI, esta ley establece una serie de prerrogativas<sup>302</sup> que deben ser garantizadas en el marco de las operaciones de estos, los cuales son los derechos a:

- I. A un entorno seguro, afectivo y libre de violencia;
- II. Al cuidado y protección contra actos u omisiones que puedan afectar su integridad física o psicológica;
- III. A la atención y promoción de la salud;
- IV. A recibir la alimentación que les permita tener una nutrición adecuada;
- V. A recibir orientación y educación apropiada a su edad, orientadas a lograr un desarrollo físico, cognitivo, afectivo y social hasta el máximo de sus posibilidades, así como a la comprensión y el ejercicio de sus derechos;
- VI. Al descanso, al juego y al esparcimiento;
- VII. A la no discriminación;
- VIII. A recibir servicios de calidad y con calidez, por parte de personal apto, suficiente y que cuente con formación o capacidades desde un enfoque de los derechos de la niñez, y;

---

<sup>300</sup> *Ibidem*, pp. 1 y 2.

<sup>301</sup> A efecto de ejemplificar cada una de las modalidades reconocidas por la LGPSACDIF, los centros de cuidado infantil públicos son aquellos ofertados por instituciones públicas como el IMSS, ISSSTE y el DIF, por otra parte las de índole particular como su nombre lo indica son aquellos establecimientos operados por particulares que cuentan con licencia, autorizaciones y permisos vigentes para operar estos centros, mientras que las de modalidad mixta son aquellas que para su operación requieren recursos públicos otorgados por instancias gubernamentales previa una autorización presupuestaria y que de manera adicional pueden operar con recursos provenientes de pagos realizados por los usuarios, como lo es el caso de las Estancias Infantiles que en su momento operó la SEDESOL.

<sup>302</sup> Esta serie de derechos se encuentra consultable en el artículo 11 de la LGPSACDIF, en: Congreso de la Unión, “Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil”, *op. cit.*, pp. 3 y 4.

- IX. A participar, ser consultado, expresar libremente sus ideas y opiniones sobre los asuntos que les atañen y a que dichas opiniones sean tomadas en cuenta.

Esta serie de derechos es la misma que se encuentra señalada en la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, por lo cual puede asumirse la legislación que se analiza en este apartado es un mecanismo para hacer efectivo el catálogo de derechos anteriormente referido.

Aunado a ello, es de importancia señalar que esta ley es promotora de los derechos y condiciones para que el desarrollo integral infantil se de en un entorno sano y decoroso para la infancia, con independencia de la modalidad en la que opere el CCAI, por lo cual se advierte que el legislador buscó la manera de tutelar que estas prerrogativas fueran respetadas tanto por prestadores de servicios de cuidado y atención infantil en el ámbito público y privado.

A efectos de llevar a cabo el aseguramiento de esos derechos, esta ley propone una serie de acciones que deben ser llevadas a cabo en los CCAI, entre las cuales destacan: la supervisión en materia de seguridad y protección civil de los CCAI, el fomento al cuidado infantil mediante la atención médica y la alimentación adecuada y suficiente para la nutrición infantil, el fomento a la comprensión y ejercicio de los derechos de los infantes, el descanso, esparcimiento, juego y actividades recreativas para los niños, el apoyo al desarrollo biológico, cognitivo, psicomotriz y socio-afectivo, la enseñanza del lenguaje comunicación, así como apoyo a padres de familia, tutores y cuidadores de menores, a fin de que estos tengan herramientas adecuadas para la educación de los menores.<sup>303</sup>

La radicación de estas actividades, y de otras relativas al cuidado infantil, se deberá sujetar a los lineamientos señalados por la Política Nacional en materia de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, la cual consiste en el conjunto de parámetros necesarios para el funcionamiento de los CCAI, entre los cuales destaca la rectoría del Estado en materia de servicios de cuidado y atención infantil, específicamente los aspectos relativos a la autorización, funcionamiento,

---

<sup>303</sup> *Ibidem*, p. 4.

monitoreo y supervisión.<sup>304</sup>

La estipulación de la Política Nacional en esta materia persigue un conjunto de objetivos, figurando entre ellos el reconocimiento de la dignidad de los menores, el acceso a estas políticas a menores en situación de vulnerabilidad como el caso de infantes con discapacidad, provenientes de comunidades indígenas, hijos de migrantes, jornaleros agrícolas y de aquellos que viven en situación de pobreza y pobreza extrema, con la finalidad de coadyuvar en su desarrollo a fin de reducir la brechas de desigualdad para el ejercicio igualitario de los derechos de la niñez.<sup>305</sup>

A fin de establecer cuáles instituciones tendrán a su cargo el diseño e implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas relativas al cuidado infantil, esta ley da origen al marco de actuación del Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil el cual se integra por los titulares de diversos órganos gubernamentales como el SNDIF, la Secretaría de Gobernación, de Salud, de Desarrollo Social, de Educación Pública, el IMSS, entre otros.<sup>306</sup>

La puesta en marcha de operaciones de los CCAI, debe encontrarse monitoreada a efectos de asegurar el cumplimiento de las disposiciones relativas en materia de cuidado infantil, para tal fin esta ley establece la creación de un Registro Nacional y de 32 Registros Estatales de Centros de Atención, instituciones que deberán recabar la información correspondiente al nombre del prestador del servicio, ubicación del CCAI, modalidad bajo la cual presta sus servicios, fecha de inicio de operaciones, capacidad instalada y en su caso capacidad ocupada.<sup>307</sup>

La capacidad instalada de los CCAI refiere al número de menores que pueden ser atendidos dadas las instalaciones, mobiliario, personal y otro tipo de recursos con los que cuenten, los cuales pueden ir de 1 a 10 niños (tipo 1), 11 a 50 niños (tipo 2), 51 a 100 niños (tipo 3) y 101 niños a más (tipo 4), las variaciones entre estos tipos de CCAI radican en que los tipo 1 pueden instalarse en inmuebles

---

<sup>304</sup> Congreso de la Unión, “Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil”, *op. cit.*, p. 5

<sup>305</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>306</sup> *Idem*, p. 9.

<sup>307</sup> *Ibidem*, pp. 11 y 12.

con uso para casa hogar o local comercial, sin embargo la propia ley indica que a partir del tipo 2 a 4 el inmueble que albergue el CCAI deberá contar con mobiliario e instalaciones diseñadas específicamente para prestar estos servicios.<sup>308</sup>

Aunado a la disponibilidad de instalaciones adecuadas, acorde al número de menores que recibirán los servicios en los CCAI, estos deben contar con medidas de seguridad y Protección Civil que permitan asegurar la integridad física de los menores en todo momento. De entre las disposiciones estipuladas por esta legislación, se precisa que todo CCAI debe contar con un Programa Interno de Protección Civil (PIPC) en el cual se hagan constar las condiciones en las que se encuentra el inmueble que ocupa el CCAI, este documento deberá estar aprobado por la autoridad local, estatal o federal en materia de Protección Civil.<sup>309</sup>

Otra de las disposiciones en este rubro es la obligación de los CCAI de contar con rutas de evacuación, señalética adecuada, y salidas de emergencia que permitan un desalojo oportuno del inmueble en caso de suscitarse alguna contingencia, asimismo se instruye que los prestadores de estos servicios deberán realizar de manera periódica simulacros, a fin de aportar a los menores y personal que labore en los CCAI de herramientas que les faciliten una reacción adecuada ante emergencias.<sup>310</sup>

En ese orden de ideas, esta legislación establece la obligación de los operadores de CCAI de realizar una revisión periódica de las condiciones en que se encuentra no solamente la estructura e instalaciones del inmueble, sino también del mobiliario que es utilizado para llevar a cabo las actividades que requieren la participación de menores en el CCAI.<sup>311</sup>

Para la instalación e inicio de operaciones de estos centros, sus responsables deberán contar con la autorización de la autoridad administrativa del lugar donde pretendan brindar los servicios de cuidado y atención infantil, lo cual se logra mediante una autorización, misma que se emite previa la entrega de documentación consistente en solicitud, póliza de seguro, reglamento interno, programa de trabajo,

---

<sup>308</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>309</sup> *Idem*.

<sup>310</sup> *Ibidem*, pp. 13 y 14.

<sup>311</sup> *Ibidem*, pp. 14 y 15.

el PIPIC y licencias y permisos de funcionamiento.<sup>312</sup>

Uno de los principales compromisos adoptados por el legislador para garantizar el interés superior del menor, es que los lugares en donde conviva y forme sus habilidades éste sea asistido por profesionales que le ayuden a potencializar sus capacidades para lograr un óptimo desarrollo. Ante ello la ley fija la necesidad de que el personal que desempeña alguna actividad dentro de los CCAI se encuentre capacitado, actualizado y certificado por las autoridades competentes para brindar servicios de calidad.<sup>313</sup>

En ese tenor, otra manera de verificar que los servicios de cuidado y atención infantil sean brindados en condiciones propicias para el desarrollo de los menores, es mediante el ejercicio de acciones de inspección y vigilancia, las cuales de acuerdo a esta ley son competencia de los tres niveles de gobierno y deberán practicarse al menos una vez por cada semestre, y para su ejecución deberá observarse las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a fin de salvaguardar las garantías legales y procesales de quienes administren los CCAI.<sup>314</sup>

Derivado de las visitas de supervisión que sean efectuadas para verificar el cumplimiento de esta ley, se podrá imponer a los CCAI medidas precautorias y sanciones por omisiones a la observancia de esta legislación, faltas que puedan poner en riesgo la integridad y desarrollo de los menores que son atendidos en estos centros.

Las medidas precautorias son de tres tipos, el primero de ellos es una recomendación escrita, en donde se otorga al responsable del CCAI un plazo de 30 días para corregir la causa que motivó la imposición de esta medida; en segundo lugar se establecerá un apercibimiento en caso de no haber acatado lo establecido en la recomendación escrita, por lo que se le otorgará un nuevo plazo de 10 días para subsanar las omisiones, finalmente se encuentra la suspensión total o temporal de actividades del CCAI, medida que se mantendrá hasta que sea corregida en su

---

<sup>312</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>313</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>314</sup> *Ibidem*, p. 18.

totalidad la falta que originó la imposición de la medida precautoria.<sup>315</sup>

Respecto a las sanciones que pueden imponerse a los CCAI cabe señalar que estas son de índole administrativo y consisten en multas, suspensión y revocación de autorizaciones, de las cuales se analiza su procedencia a continuación.

Las multas son impuestas cuando se impida a la autoridad administrativa llevar a cabo las visitas de supervisión y vigilancia, el no otorgar menús alimenticios que propicien la nutrición de los niños, y el incumplimiento de las medidas de seguridad e higiene. Por otra parte, la suspensión de autorizaciones se actualiza cuando el personal que se encuentre prestando sus servicios en los centros sea insuficiente, por retirar a los menores fuera de las instalaciones del CCAI, descuidos que pongan en riesgo la integridad física y psicológica del menor, y en el caso de lesiones o el deceso de menores en tanto se deslinde responsabilidad. Finalmente, la revocación de autorizaciones se suscita cuando se compruebe la responsabilidad de personal del CCAI en el deceso de menores, y su participación en delitos sexuales.<sup>316</sup>

La falta de cumplimiento a las disposiciones establecidas por esta ley, por parte de los servidores públicos originará responsabilidades de tipo administrativo y penal, por lo cual se deberá acatar de manera puntual estas disposiciones en el desempeño de la función pública.

El establecimiento de las disposiciones consagradas en esta ley, sirven como pauta para la creación de la normativa que habrá de regir la creación y operación de las diversas modalidades de CCAI. A partir de la promulgación de esta ley en el año 2011, el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, adecuó sus Reglas de Operación conforme a los criterios establecidos en esta ley a fin de garantizar el respeto de los derechos de los niños que eran atendidos en ellas con la finalidad de propiciar la prestación de sus servicios en un entorno adecuado para su desarrollo, con el sustento legal de una normativa especializada en servicios de cuidado, atención y desarrollo integral.

---

<sup>315</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>316</sup> *Ibidem*, p. 20.

Dicho lo anterior en el siguiente apartado se procederá al análisis operativo del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, partiendo de la verificación de la armonía de sus Reglas de Operación con la normativa estudiada en este capítulo, para de manera posterior identificar las fortalezas con las que contó este Programa en su momento, y, en consecuencia, determinar los elementos que propiciaron su cancelación.



### Capítulo 3

## Estudio político y administrativo de la cancelación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras

*La palabra progreso no tiene ningún sentido  
mientras haya niños siendo infelices.*

Albert Einstein

SUMARIO: 3.1. *El Programa de Estancias Infantiles como tutor de los derechos de la infancia y de los padres de familia trabajadores.* 3.2. *Acuerdo de fecha 28 de febrero de 2019.* 3.3. *Reacción social frente a la cancelación del Programa de Estancias Infantiles* 3.4. *Recomendación 29/2019 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.* 3.5. *Análisis de las nuevas políticas públicas en materia de servicios de cuidado y atención infantil.*

Las políticas públicas en materia de cuidado infantil son de estructura compleja, ello en virtud que sus alcances van más allá de ofrecer los medios para que los menores cuenten con servicios para su cuidado, sino que implica el diseño de estructuras integrales que permitan el ejercicio de derechos de diversa índole, que en su totalidad son de suma relevancia para el desarrollo integral del menor.

A fin de garantizar el pleno ejercicio de estos derechos con motivo de la implementación de políticas públicas, es necesario resaltar que, en toda decisión, en específico las de carácter administrativo, debe ponderarse y protegerse el principio de interés superior de la niñez, mismo que será el bien jurídico tutelado frente a cualquier acto de autoridad.

Ante un panorama de constantes cambios en la política mexicana, se debe

privilegiar la esencia del interés superior de la niñez, respecto de cualquier otra particularidad que se busque implementar para los cambios que requiere el país para la protección de los sectores vulnerables.

### 3.1. *El Programa de Estancias Infantiles como tutor de los derechos de la infancia y de los padres de familia trabajadores*

En el año 2007, el PEI incursionó en la vida de la sociedad mexicana en medio de un entorno lleno de expectativas, al transitar del modelo tradicional de cuidado infantil, donde el menor era asistido por su núcleo familiar, en la mayoría de los casos por la figura materna, a un sistema en el cual una persona ajena a dicho entorno asumiría la responsabilidad de estar a su cuidado.<sup>317</sup>

Uno de los rasgos distintivos que identificaron al PEI al momento en que este entró en operaciones fue su carácter multifuncional. En primer lugar, la misión del PEI consistió en fungir como una herramienta para el cuidado infantil de hijos padres de familia que no contaban con esquemas de seguridad social que les permitieran acceder a servicios de guardería, lo que se traduciría en beneficios como el facilitar la búsqueda de empleo y mejorar las condiciones de trabajo y aumentar la oferta de servicios de cuidado y atención infantil.<sup>318</sup>

En segundo lugar se visualizó al PEI como un apoyo para procurar la estabilidad laboral y evitar la deserción escolar de los padres de familia trabajadores y estudiantes, especialmente de las mujeres, pues este sector es tradicionalmente considerado como el obligado al cuidado y formación de los hijos, idea que es un evidente atentado en contra del derecho al libre desarrollo de las mujeres, pues limita sus capacidades a las tareas de crianza y no le permite expandir sus horizontes a otros ámbitos de su vida como el laboral y académico.

Por último, se apostó al PEI como una fuente de creación de empleos. En

---

<sup>317</sup> Gobierno Federal, “Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, *Secretaría de Desarrollo Social*, México, 2008, pp. 1-5.

<sup>318</sup> Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2007”, *op. cit.*, p. 3.

ese tenor, el Gobierno Federal, por conducto de la SEDESOL, concedió facilidades a particulares interesados en operar estancias infantiles para que estos adecuaran los espacios y adquirieran materiales para la operación de estas, mediante el otorgamiento de impulsos iniciales.<sup>319</sup>

Todos y cada uno de estos objetivos fueron plasmados en las Reglas de Operación que dieron vida al programa, y que constituyeron los primeros cimientos para su implementación. Sin embargo, para determinar que estos postulados tuvieron un impacto relevante en su población objetivo, es necesario analizar la manera en que la ejecución de esta política hizo efectivo el ejercicio de los derechos consagrados en la normativa que dio fundamento legal al programa.

Dicho lo anterior se procederá al estudio de la manera en que el PEI tuteló la protección del interés superior de la niñez, así como los derechos de los padres de familia trabajadores, para lo cual se hará referencia a las acciones concretas que implementó el programa para dar vida a la esencia de las normas referidas en el capítulo que antecede.

### 3.1.1. *La tutela del interés superior de la niñez por conducto del Programa de Estancias Infantiles*

Hablar del PEI implica hacer referencia de este como una política pública de duración transexenal, orientada al desarrollo social, específicamente el sector vulnerable de la niñez. En ese sentido, al tratarse de una política pública, para su implementación debieron mediar una serie de estudios, valoraciones y toma de decisiones que permitieran orientar su ejecución hacia una solución viable de un problema público.

En el caso que nos ocupa la problemática a combatir fue el cuidado y atención de menores cuyas condiciones socioeconómicas familiares no les permitían acceder a servicios de guardería de manera institucional o privada. De lo anterior se advierte que la población objetivo del PEI son los padres de familia

---

<sup>319</sup> Herrera, Claudia, y Morales, Andrés, “Comienzan a operar las estancias infantiles anunciadas por Calderón”, *La Jornada*, México, viernes 12 de enero de 2007, [s.p.], <https://www.jornada.com.mx/2007/01/12/index.php?section=sociedad&article=043n2soc>.

trabajadores, y los propios menores.

En esa tesitura, para garantizar la viabilidad de esta política pública, no bastó solo con la existencia de un acuerdo de voluntades y buenas intenciones de los tomadores de decisiones e implementadores de la política, y de la existencia de recursos humanos, financieros, presupuestarios y administrativos, sino que esta debió contar con un sustento de acciones que le permitieran hacer efectivos y reales los anhelos contenidos en la propuesta de política pública.

Julio Franco Corzo, señala que la manera de materializar una idea sobre una política pública es llevarla a la realidad es mediante la elaboración un plan de acción. El autor señala que este documento contiene todas aquellas acciones necesarias para implementar la política pública, y debe encontrarse respaldado mediante seis tipos de planeación las cuales son: planeación legal, administrativa y presupuestal, reglas de operación, cabildeo, evaluación y monitoreo y estrategia de comunicación.<sup>320</sup>

Para efectos de esta investigación se analizarán los elementos consistentes en la planeación legal, reglas de operación y de evaluación y monitoreo del PEI, aspectos que serán fundamentales para detectar cuáles fueron las acciones específicas implementadas por el PEI a fin de salvaguardar el principio de interés superior de la niñez.

La primera acción que implementó el PEI para fungir como garante del principio de interés superior de la niñez, fue el reconocimiento de un problema público latente que iba en incremento al momento de diseñar el PEI, el cual fue identificado como la falta de opciones para el cuidado de menores cuyos padres de familia trabajan y que carecen de los medios para garantizar su cuidado mientras desarrollan sus jornadas laborales.<sup>321</sup>

En ese sentido es de apreciar que el Estado, ante esta circunstancia, asume su corresponsabilidad para la satisfacción de una necesidad básica para los

---

<sup>320</sup> Franco Corzo, Julio, *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, 3era edición, Puebla, IEXE Editorial, 2017, pp. 245 y 246.

<sup>321</sup> Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2007”, *op. cit.*, p. 2.

menores, la cual es el cuidado, atención y desarrollo del menor, conforme a lo dispuesto en el artículo 4º de la Constitución. Ante ello el Gobierno Federal opta por ser un conducto para establecer las condiciones de un cuidado infantil supletorio, mediante la implementación de una política pública para hacer frente a tal problemática.

Una vez que el Estado asume la existencia de este problema y determina la necesidad de actuar para solventar esta deficiencia, la segunda acción que lleva a cabo para proteger el principio de interés superior de la niñez, es la propia ejecución del PEI, previa la autorización presupuestaria y publicación en medio oficial de las Reglas de Operación del Programa.

Durante la etapa de ejecución del PEI, se llevaron a cabo una serie de acciones sistemáticas con las cuales se pretendió que la operación de las estancias infantiles sirviera no solamente como un mecanismo de cuidado y atención infantil, sino como una vía para el ejercicio de los derechos de la infancia.

A continuación, se analizarán las actividades que eran desarrolladas dentro de las estancias infantiles en el último año de su operación, teniendo como fundamento las Reglas de Operación del PEI para el ejercicio fiscal 2018, a fin de identificar que las actividades que eran realizadas en estos centros relacionadas con el ejercicio de derechos consagrados en los instrumentos jurídicos examinados en el capítulo que antecede.

Tomando como punto de referencia la definición que aporta la SCJN sobre el interés superior la niñez, cabe resaltar los elementos que deben ser observados a fin de determinar que alguna actividad va orientada a la protección dicho interés, estos elementos son los referentes a la garantía de sus derechos, el reconocimiento de sus necesidades y el establecimiento y preservación de vínculos.<sup>322</sup>

Una vez que se logre la identificación de estos elementos dentro de las Reglas de Operación, se deberán examinar las vías por conducto de las cuales se procuró atender a los elementos de ejercicio de derechos, atención a necesidades y creación de vínculos. Para tal efecto se procederá al análisis interpretativo de las obligaciones de las personas que fungían como responsables de estancias

---

<sup>322</sup> González Contró, Mónica, *op. cit.*, pp. 171 y 172.

infantiles, agrupándolas por materia, a fin de observar cómo a través de acciones y prohibiciones específicas se pretendió salvaguardar el interés superior de la niñez dentro de la mecánica operativa y administrativa de las estancias infantiles.

Dentro de las actividades relacionadas con el ejercicio de derechos de los menores dentro de las estancias infantiles, las Reglas de Operación 2018 establecen que los menores tendrán derecho a recibir un servicio atento, seguro, higiénico y de calidad, lo cual puede interpretarse como el derecho al cuidado y a un entorno adecuado para el desarrollo integral.<sup>323</sup>

Otro conducto por el cual se pretendió garantizar la salvaguarda del interés superior de la niñez, en un entorno de operación digno como el señalado en el párrafo anterior, lo constituyó la obligación de las personas responsables de mantenerse constantemente actualizadas, capacitadas y certificadas en temas de mejora y formación. Las capacitaciones a las cuales se vieron sujetas las responsables de las estancias infantiles eran convocadas por la SEDESOL y el DIF.<sup>324</sup>

El contar con personal capacitado dentro de las estancias infantiles, implica la certeza de que quienes se encuentran al frente de la operación de estos centros de cuidado, tendrán herramientas para desarrollar de manera profesional y diligente la responsabilidad de cuidar a los menores conforme al máximo de sus conocimientos y habilidades, estas características se encuentran vinculadas con el derecho de los menores de contar con un entorno adecuado para su desarrollo.

Otro aspecto contemplado dentro de las Reglas de Operación para la protección del interés superior de la niñez en el aspecto del ejercicio de los derechos, lo consistió la obligación y compromiso que debieron asumir las responsables de estancias infantiles de brindar el servicio de cuidado y atención infantil conforme a las disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.<sup>325</sup> La razón de invocar dicha legislación dentro de la operación del PEI, radica en que al tratarse de una política pública a través de la cual se ejercitan

---

<sup>323</sup> Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018, *op. cit.*, p. 10.

<sup>324</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>325</sup> *Idem*.

derechos fundamentales, estos se encuentran revestidos de un carácter universal, lo cual los hace reconocibles y aplicables para todos, por lo que las distinciones y otros tratos desiguales se encuentran prohibidos.

Con relación a la cobertura y reconocimiento de necesidades, las Reglas de Operación establecen que cada estancia infantil debe contar con una rutina diaria acorde a la edad de los menores y sus requerimientos.<sup>326</sup> En este sentido se otorgó al personal de la estancia infantil la atribución de designar el plan de actividades a desarrollar dentro de cada jornada de cuidado infantil, ello representa una oportunidad para individualizar las acciones a realizar dependiendo del grado de desarrollo de los menores, lo cual permite una atención personalizada. Un elemento negativo a esta atribución lo representa la improvisación, misma que resta calidad al servicio brindado dentro de las estancias infantiles. Para evitar dicha situación, las Reglas de Operación establecieron que las rutinas diarias de actividades serían materia de supervisión por parte del DIF Nacional.<sup>327</sup>

Un elemento más considerado como reconocimiento de necesidades lo constituyó la actividad denominada *filtro*, la cual consiste en una revisión del estado físico de los menores a la entrada de la estancia infantil.<sup>328</sup> Por conducto de esta actividad se puede determinar que un menor requiere de cuidados y atenciones para mejorar su estado de salud, misma que representa una necesidad básica de toda persona y que funge como parámetro para evaluar el desarrollo de los niños en su aspecto biológico.

Finalmente, otra atención a necesidades básicas la representó la obligación de las responsables de estancias infantiles de proveer al menos dos comidas calientes y una colación al día, estas comidas debían contar con requerimientos específicos, tales como la inocuidad, el balance y ser de acuerdo a la edad de los menores. Esta actividad era materia de supervisión del DIF, institución que debía verificar que se cumplieran con dichas especificaciones.<sup>329</sup> El acceso a la alimentación, además de ser un derecho de los menores, es una característica

---

<sup>326</sup> *Idem.*

<sup>327</sup> *Idem.*

<sup>328</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>329</sup> *Ibidem*, p. 39.

fundamental para un adecuado desarrollo infantil, en razón que una alimentación adecuada permitirá que los menores tengan un estado de salud propicio para su crecimiento biológico.

Otras actividades implementadas por el PEI y por conducto de las cuales se pretendió llevar a cabo el ejercicio de derechos, fue el reconocimiento del primer año de preescolar. Esta actividad surgió como una negociación entre la SEDESOL y la SEP para que, mediante acuerdos de coordinación se establecieran las bases que permitieran acreditar que los menores inscritos a estancias infantiles contaban con las condiciones para que les fuera reconocido el primer año de educación preescolar.<sup>330</sup>

Esta acción surge con motivo del empate de la edad máxima de los menores para acudir a las estancias infantiles (4 años, y 6 años en caso de tener discapacidad) con la edad para ingresar al preescolar. Ante este choque de criterios y a fin de evitar afectaciones en el ingreso al sector educativo y en consecuencia, proteger el principio de interés superior de la niñez, se determinó establecer los referidos convenios de coordinación entre dichas entidades de la administración pública federal.

Finalmente, otra característica fundamental del PEI que tuvo como meta la salvaguarda del interés superior de la niñez, fue el reconocimiento de extender los beneficios que otorgaba el programa a menores con discapacidad, con el propósito de que estos contaran con servicios de guardería en donde pudieran recibir una atención acorde a sus necesidades. Al tratarse de una política social, los operadores del programa debieron visualizar al PEI como un medio para promover la inclusión, pues esta representa un medio para la creación de una sociedad más justa y equitativa para el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones.<sup>331</sup>

El reconocimiento de los menores con discapacidad como población objetivo del programa, es un reflejo de la prevalencia y acceso al ejercicio de derechos humanos de menores con discapacidad contenidos en legislaciones internacionales y nacionales. La diversidad que proporciona que menores con discapacidad

---

<sup>330</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>331</sup> PNUD, “Modelo de atención y cuidado inclusivo para niñas y niños del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Guía Práctica para Responsables y Asistentes”, *op. cit.*, p. 21.



convivan con menores que carecen de este tipo de restricciones, enriquece el crecimiento y madurez infantil, en razón que los niños adquieren valores como el respeto, la tolerancia y la igualdad, derivados de esa convivencia.

De acuerdo con el *Recuento de la evidencia de evaluaciones del PEI 2007-2019* del CONEVAL, el PEI representó un espacio de cuidado infantil para familias de bajos recursos que redujo la realización de esta actividad en redes familiares, situación que fue beneficiosa para el desarrollo infantil, en virtud que mediante las acciones ejecutadas por el PEI se cubrieron requerimientos fundamentales para el desarrollo integral del menor como el acceso efectivo a los derechos, la atención a nivel preescolar y la seguridad social.<sup>332</sup>

De dicha conclusión señalada por el CONEVAL, se aprecia que el organismo encargado de la evaluación de este programa, plasma la conformidad de los beneficiarios con los resultados que generó la instrumentación del PEI a lo largo de 10 años, dichos testimonios son recabados por los padres de familia que de alguna manera vieron reflejados en sus hijos el espíritu de la misión y objetivos del PEI.

Analizados algunas de las actividades que se desarrollaban de manera cotidiana en las estancias infantiles, las cuales eran denominadas por las personas responsables de las mismas y el personal que laboraba dentro de ellas como *momentos del día*, se advierte que su ejecución atendía finalidades específicas relacionadas con el desarrollo integral infantil, tales como la facultad cognitiva, motriz y social, actividades que contaban con una planeación acorde a la edad de los menores para fomentar su desarrollo.

### 3.1.2. *La tutela de los derechos de padres de familia trabajadores por conducto del PEI*

Las mujeres y hombres padres de familia, en conjunto con los niños menores de 4 años son la esencia del PEI. Desde el inicio de la operación del programa, la denominación de este tuvo como principal distintivo la dedicación de esta política

---

<sup>332</sup> CONEVAL, *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019*, CONEVAL, México, 2019, pp. 12-16, [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA\\_ESTANCIAS\\_INFANTILES.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA_ESTANCIAS_INFANTILES.pdf).

pública a dos sectores sociales: la infancia y las madres trabajadoras.

El énfasis de la dirección de este programa hacia las madres de familia trabajadoras tiene su razón de ser en el cambio de roles al que se ha enfrentado la mujer mexicana durante las últimas décadas, de fungir como cuidadora del hogar a incursionar dentro del mercado laboral, mientras que los varones han mantenido, de manera general su rol de proveedor del hogar, hecho por el cual la denominación de este programa no incluye la mención de este sector de manera enunciativa.

En ese sentido y dado el cambio en las estructuras familiares, las primeras reglas de operación del programa, establecieron que uno de los primeros motivantes para la implementación de esta política pública fue el incremento de la participación femenina en el mercado laboral.<sup>333</sup> Ante ello se reconoce la situación de desigualdad que imperaba dentro de la principal célula de la sociedad, al posicionar a la mujer como la principal cuidadora de los menores, no obstante que dicha responsabilidad debe ser compartida en caso de contar con un núcleo familiar tradicional.

Detectada esta problemática en materia de género, se determinó la necesidad de contar con mecanismos para el cuidado infantil que permitieran la compatibilidad entre la vida familiar y laboral, para beneficiar de manera general a todos los integrantes de la familia. Ante ello, el Gobierno Federal consideró como una solución viable a esta problemática la implementación del entonces Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

Las acciones implementadas por dicho programa, se encontraron destinadas para combatir la limitante que representa para los padres de familia trabajadores el no contar con servicios de guardería provenientes de instituciones de seguridad social, y que constituyen una restricción para la permanencia en el mercado laboral, toda vez que en numerosas ocasiones los padres de familia optan por abandonar sus centros de empleo para dedicarse al cuidado e instrucción de sus hijos, ante la falta de apoyos de calidad en este aspecto.<sup>334</sup>

El enfoque de protección a los derechos de los padres de familia

---

<sup>333</sup> Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2007, *op cit.*, p. 2.

<sup>334</sup> *Idem.*

trabajadores, relativos a la prestación de guarderías para el cuidado infantil, se encuentra establecido en la LFT, misma que únicamente señala que estos servicios se encontrarán a cargo del IMSS.<sup>335</sup> Ante tal supuesto se pone de manifiesto la falta de protección e igualdad a la que se ven sujetos los trabajadores que no cuentan con seguridad social, es por ello que el Estado, asumiendo su rol de garante de los derechos fundamentales, como lo es el derecho al cuidado infantil, diseñó el PEI para cubrir tal necesidad.

La demanda de este servicio, ofertado por instituciones diversas al IMSS, se encuentra en constante incremento dada la incursión mayoritaria de las mujeres en la vida laboral, así como el cambio de la dinámica familiar mexicana, en la que cada vez es mayor la necesidad de que tanto padre y madre trabajen para mejorar las condiciones de vida en el hogar.<sup>336</sup>

La participación del sector femenino dentro de las actividades productivas del país observa un comportamiento oscilante, en atención a variantes como el desempleo, en otros casos la creación de fuentes de empleo, el empoderamiento femenino, el incremento de actividades de autoempleo y el emprendimiento, así como también la implementación de políticas de paridad de género.

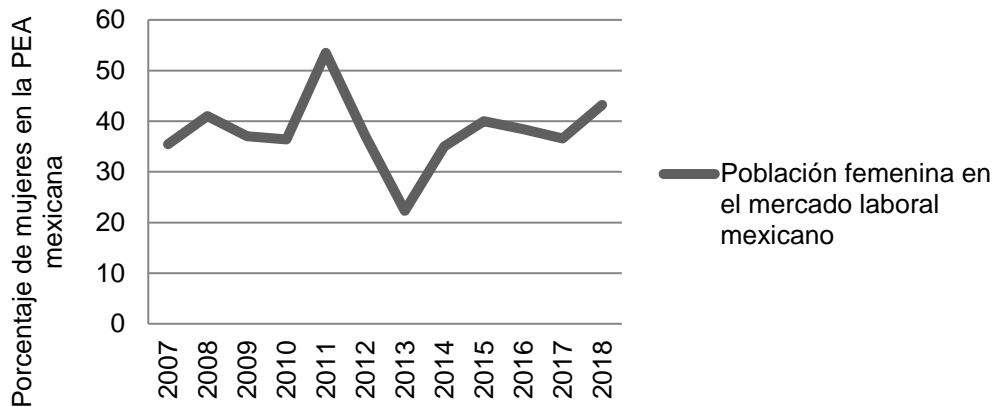
Independientemente de la causa que propicie que las mujeres incursionen en actividades económicas, es inminente la cada vez mayor presencia de las féminas en el sector productivo de México, tanto en el ámbito público como en el sector privado, ante esta reestructuración de la población económicamente activa, se pone de manifiesto como una consecuencia directa, la recomposición tradicional de los hogares mexicanos, puesto que la mujer al participar en este tipo de actividades ha dejado de formar parte de una estructura estática dentro de la estructura social del país, como se representa en la siguiente gráfica.

---

<sup>335</sup> Congreso de la Unión, “Ley Federal del Trabajo”, *op. cit.*, pp. 54 y 199.

<sup>336</sup> Figueroa Jiménez, Andrés, y Moyano Díaz, Emilio, “Factores laborales de equilibrio entre trabajo y familia: medios para mejorar la calidad de vida”, *Universum*, Talca, vol. 23, núm. 1, 2008, p. 118, <https://scielo.conicyt.cl/pdf/universum/v23n1/art07.pdf>.

**Gráfica 1. Participación de la población femenina en el mercado laboral mexicano (2007-2018)**



**Fuente:** Elaboración propia con base a los resultados proporcionados por el Centro de Documentación del Instituto Nacional de las Mujeres derivado del Atlas de género denominado *Los hombres y mujeres en actividades económicas* del INEGI, para los años 2007 a 2018, consultables en: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/>.

En el gráfico que antecede, se plasma el aumento de la participación femenina dentro de las actividades laborales, así como la acentuada necesidad de contar con espacios para el cuidado infantil que permitan la permanencia o acceso al mercado laboral en México.

Con relación al gráfico anterior, cabe precisar que la población que sujeta a este estudio fue medida en porcentajes, es decir que en el gráfico se plasma una porción del total de millones de mujeres que viven en México, de las cuales se desatacan aquellas que desempeñan alguna actividad económica o profesional dentro del mercado laboral formal.

La tendencia que se observa es dinámica, pues si bien, en el año 2011 se observa un repunte de la participación femenina dentro de las actividades económicas del país, para los años 2012 a 2014 se aprecia una caída abrupta del porcentaje de mujeres que se encontraban dentro del mercado laboral, para mitigar esta situación, el PEI durante esos ejercicios fiscales señaló de manera puntual dentro de sus objetivos el apoyo a los padres de familia su propósito de fungir como una herramienta para la mejora en la dinámica familiar.

En ese contexto, se puede advertir que los cambios en la estructura social y familiar, así como la continua modificación en la base económica del país, son

determinantes para que cada vez un número mayor de mujeres incursionen dentro del mercado laboral. Por otra parte, factores como la necesidad de capital humano, la división de las actividades de trabajo y la necesidad de contar con elementos de supervivencia en los hogares, son un detonante para la participación femenina dentro de las actividades económicas del país.

Dentro de las características de las mujeres que se desempeñan en el sector laboral, y que son madres de familia, cabe precisar que existe una disparidad entre dos sectores, los cuales son las mujeres que cuentan con grados educativos frente a las que carecen de una preparación académica.

Las primeras, pueden optar por contratar servicios de cuidado para sus hijos, puesto que conocen de los beneficios que conlleva la atención profesional para los menores en centros destinados a estos fines, otro factor que influye es su disponibilidad económica para financiar el pago de estos servicios, dado que su contratación suele ser en el ámbito del empleo formal.

Por otra parte, se encuentran las mujeres que no cuentan con preparación académica, este sector enfrenta el problema carecer de una contratación dentro del sector formal, por lo cual optan por realizar actividades informales para obtener ingresos. A pesar de la existencia de una actividad remunerada que les pudiera permitir realizar el pago por concepto de servicios de cuidado infantil para sus hijos, este sector afronta la realidad de tener que optimizar sus gastos, priorizando otros aspectos para la satisfacción de sus necesidades básicas, sobre el pago de servicios de cuidado y atención infantil.

Para mitigar estas disparidades sociales, es necesaria la implementación de políticas públicas orientadas a reducir las brechas entre mujeres para contar con condiciones laborales dignas que les permitan compaginar entre su vida familiar y laboral, bajo la premisa que una de las características de las políticas públicas es su carácter de no exclusión, lo cual implica que sus beneficios deberán ser generales sin distinción alguna.

Analizada la problemática y posible solución frente a las carencias de servicios de cuidado y atención infantil de la población trabajadora que no cuenta con esquemas de seguridad social, y con el propósito de generar un estudio integral

e incluyente, es turno de hacer referencia al derecho de los varones padres de familia trabajadores para el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil.

Como se ha precisado, la cultura mexicana ha establecido roles de género estrictamente diferenciados entre hombres y mujeres, destacando entre ellos la responsabilidad e influencia materna en el cuidado de los hijos. Sin embargo, dado el cambio de la composición social en México, se tiene registro de un aumento de casos de hombres padres de familia, que asumen de manera exclusiva el cuidado de sus hijos.<sup>337</sup>

De acuerdo con el INEGI y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en México 796 mil hogares son encabezados por un hombre, de ellos 259 mil son separados o divorciados, 42 mil sufrieron algún abandono y 495 mil son viudos.<sup>338</sup> Lo anterior, aunado a la concepción del hombre como proveedor del hogar hace necesaria la existencia de mecanismos que permitan que los varones cuenten con los medios para acceder a servicios de cuidado y atención infantil.

No obstante que, para las personas que cuentan con seguridad social y en consecuencia con servicios de guardería de manera institucional, los hombres han sido sistemáticamente vulnerados en el derecho de hacer efectiva esta prestación. Ello en virtud que, desde la promulgación de la Ley del IMSS, en el año de 1995, hasta el año 2019, los varones únicamente pueden acceder a los servicios de guardería ofertados por instituciones de seguridad social, en los supuestos de viudez y de divorcio, conforme a lo que señalaban los artículos 201 y 205 de dicha legislación, a diferencia de las mujeres, quienes podían acceder a esta prestación sin condición alguna.<sup>339</sup>

Frente a esta notable desigualdad normativa, la SCJN emitió diversos criterios con los cuales se posicionó frente esta situación, estableció que el hecho de fijar criterios y requisitos diferenciados entre hombres y mujeres asegurados por el IMSS, para acceder a servicios de guardería vulnera no solamente derechos

---

<sup>337</sup> Vela, Laura, “Padres solteros en México: la realidad que no queremos ver”, *Animal Político*, México, junio, 2016, [s.p.], <https://www.animalpolitico.com/2016/06/padres-solteros-en-mexico-la-cara-que-no-queremos-ver/>

<sup>338</sup> *Idem.*

<sup>339</sup> AFIN Administración Fiscal, “Derecho a guarderías del IMSS para papás”, AFIN, México, 2016, [s.p.], <https://contadoresafin.com.mx/derecho-a-guarderia-del-imss-para-papas/>.

laborales, sino también los derechos de la niñez, y del principio de interés superior de la niñez.<sup>340</sup>

De los criterios por los cuales la Corte advirtió la vulneración al principio de interés superior de la niñez, destacan que estos requisitos diferenciados privan a los menores hijos de hombres asegurados de recibir los servicios de guardería, por lo que también se asume que la mujer es la única cuidadora del hogar, atentando contra la posibilidad de las féminas a desarrollar otras actividades, y restringiendo a los hombres de su derecho, obligación y responsabilidad de hacerse cargo de sus hijos.<sup>341</sup>

La emisión de estos criterios provocó la discusión para la reforma a los artículos 201 y 205 de la Ley del IMSS, misma que se encuentra pendiente de ser aprobada.

En esa tesitura se aprecia que, si los hombres padres de familia que gozan de garantías de seguridad social se encuentran condicionados para el ejercicio de esta prestación, en mayor situación de desventaja se encuentran aquellos que carecen de seguridad social al desempeñarse en la informalidad. De acuerdo con estadísticas del INEGI, obtenidas de la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, para el 2019, el 67.5% de la PEA masculina se desempeñó en el sector informal.<sup>342</sup>

El factor sociocultural del rol masculino en la familia impuesto por la tradición social, así como la falta de acceso a servicios de cuidado y atención infantil para hombres padres de familia que no cuentan con seguridad social, son los principales obstáculos a los cuales se enfrenan los padres de familia trabajadores para establecer las condiciones bajo las cuales sus hijos puedan contar con un entorno de calidad para su desarrollo.

Ante esta problemática, y de manera similar a la coyuntura que enfrentan las mujeres madres de familia trabajadoras, es necesario el diseño e implementación

---

<sup>340</sup> Las tesis a las cuales se hace referencia cuentan con los números de registro: 2013235, 2013234, y 2013233, los cuales son localizables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, disponibles en la página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>341</sup> Para mayor abundamiento analizar la tesis 2ª. CXXXV/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre 2016, p. 910.

<sup>342</sup> García, Ana Karen, “Informalidad repunta a 56.3% de la población ocupada”, *El Economista*, México, 2019, [s.p.], <https://www.economista.com.mx/empresas/Informalidad-repunta-a-56.3-de-la-poblacion-ocupada-20190925-0053.html>.

de políticas que permitan a los cabezas de familia, sin distinción de género, el contar con servicios de cuidado y atención infantil para sus hijos, en entornos donde se cuenten con las condiciones más adecuadas para su desarrollo físico, cognitivo, emocional y social, como lo pretendió llevar a cabo el PEI durante más de una década de trabajo.

### 3.2. Acuerdo de fecha 28 de febrero de 2019

El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, constituyó un programa social destinado a proporcionar servicios de cuidado y atención infantil a padres de familia trabajadores que carecían de seguridad social y de medios para cubrir el pago de guarderías.

Dada la naturaleza de este programa, y en virtud de que su operación fue posible mediante el destino de recursos públicos de carácter federal, su ejecución debió estar normada mediante reglas de operación, ello de conformidad con las disposiciones que se encuentran contenidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.<sup>343</sup>

Las reglas de operación son las disposiciones de temporalidad anual, a las cuales se sujetan algunos programas federales, con la finalidad de salvaguardar la transparencia, eficiencia, oportunidad y equidad de los programas públicos.<sup>344</sup> En el caso de los programas sociales, su implementación debe observar, entre otros, dos características para su ejecución: estar acorde con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y contar con presupuesto asignado, para que el programa cuente con recursos financieros, presupuestarios, administrativos y materiales que permitirán hacer viable su operación.<sup>345</sup>

Para el caso del PEI, durante todo su periodo de ejecución, la asignación de su presupuesto estuvo contemplada en el ramo administrativo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Este ramo dentro del PEF se denomina “Bienestar” y sus objetivos son la orientación de recursos públicos para la población

---

<sup>343</sup> Congreso de la Unión, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, *op. cit.*

<sup>344</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>345</sup> Franco Corzo, Julio, *op. cit.*, pp. 196-202.



en que se encuentra en situación de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación de conformidad con el CONAPO y el CONEVAL.<sup>346</sup>

Previo a la emisión de las reglas de operación del PEI para el ejercicio fiscal 2019, dentro del proyecto de presupuesto de egresos en el cual se analizó la continuidad de este programa dado el cambio de administración federal, se contempló como objetivo del PEI disminuir la vulnerabilidad de los hogares de bajos ingresos encabezados por madres y padres solos con hijos pequeños, al brindarles la oportunidad de dejar a sus hijos en un lugar seguro y así poder trabajar o salir a buscar empleo. Por otra parte, se estimó como objetivo, permitir a las mujeres con vocación de servicio al cuidado de los niños, el manejo de la estancia infantil como actividad generadora de ingresos.<sup>347</sup>

### 3.2.1. *La publicación del acuerdo que modificó al Programa de Estancias Infantiles*

Previo a la publicación del acuerdo que debía contener las reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles para el ejercicio fiscal 2019, a fin de observar los lineamientos presupuestarios, financieros y normativos para la operación del PEI, a finales del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto, la administración pública federal sufrió algunos cambios dentro de las Secretarías de Estado que auxilian al Ejecutivo en el despacho de sus funciones, figurando entre ellas la SEDESOL, que ahora pasaría a ser la Secretaría de Bienestar.

Dentro de las razones por las cuales se acordó llevar a cabo la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual otorga competencia y reconoce las funciones y atribuciones de las entidades públicas que la conforman, específicamente a los artículos 17 ter, 26 y 32, relativos a la Secretaría de Bienestar, se encuentra la orientación que buscó darle el entonces presidente electo, Andrés

---

<sup>346</sup> Congreso de la Unión, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2018, p. 29, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2019\\_281218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf).

<sup>347</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Estrategia Programática”, *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, México, 2018, p. 3, [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/20/r20\\_ep.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/20/r20_ep.pdf).

Manuel López Obrador, a la operación de los programas sociales, en ese sentido con fecha 30 de julio de 2018, el mandatario de la Nación anunció el cambio de denominación de la SEDESOL.<sup>348</sup>

Una vez consolidada la reforma normativa que propició la creación de la Secretaría de Bienestar, y en virtud de que en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se tuvo contemplado la continuidad del PEI dentro del Ramo Administrativo 20, denominado Bienestar, con fecha 28 de diciembre de 2019, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019.

Dentro de las erogaciones contempladas en dicho presupuesto y cuyo desglose se encuentra señalado en múltiples anexos, el PEI quedó referido conservando su denominación en los siguientes ámbitos con el presupuesto asignado que a continuación se señala:

**Tabla 2. Asignación presupuestaria para el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2019**

Anexo del PEF 2019	Rubro	Cantidad asignada (en millones de pesos)
Anexo 10 (Secretaría de Bienestar)	Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas	\$ 139,630,097
Anexo 13 (Secretaría de Salud)	Erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres	\$ 148,463,208
Anexo 13 (Secretaría de Bienestar)	Erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres	\$ 2,041,621,313
Anexo 14 (Secretaría de Salud)	Recursos para la atención de grupos vulnerables	\$ 223,027,039
Anexo 14 (Secretaría de Bienestar)	Recursos para la atención de grupos vulnerables	\$ 1,912,741,054
Anexo 18 (Secretaría de Salud)	Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes	\$ 223,027,039
Anexo 19 (Secretaría de	Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de	\$ 334,729,684

<sup>348</sup> El Economista, “AMLO rebautizará a la Sedesol, ahora será la Secretaría de Bienestar”, *El Economista*, México, 30 de julio 2018, [s.p.], <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-rebautizara-a-la-Sedesol-ahora-sera-la-Secretaria-del-Bienestar--20180730-0020.html>.

Anexo del PEF 2019	Rubro	Cantidad asignada (en millones de pesos)
Bienestar)	espacios públicos y promoción de proyectos productivos	
<b>Total de presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2019</b>		<b>\$ 5,023,239,434.00</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base al análisis del presupuesto asignado dentro del PEF 2019 al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, consultable en la página web oficial de la Cámara de Diputados, diciembre 2019, pp. 48, 58, 60, 66 y 69, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2019\\_281218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf).

Del presupuesto descrito con anterioridad se advierte que los recursos destinados para la operación del PEI para el ejercicio fiscal 2019, fueron dispersados a dos Secretarías de Estado: la Secretaría de Salud y la Secretaría de Bienestar.

Con relación a la Secretaría de Salud, cabe señalar que su participación en el marco del PEI consistió en brindar asistencia social, entendiendo a esta como una actividad derivada de la materia de salubridad general, misma que consiste en la actividad destinada a modificar y mejorar las circunstancias sociales que impiden el desarrollo integral de los grupos más vulnerables, específicamente de los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales, requieren de servicios especializados para su protección e integración al bienestar, en la cual se incluye a todas las niñas, niños y adolescentes.<sup>349</sup>

En ese tenor, la Secretaría de Salud, fue auxiliada por el SNDIF para llevar a cabo sus labores de asistencia social dentro del PEI. Con la finalidad de realizar tareas como supervisión, capacitación, entre otros, dentro del PEF 2019 se asignó un total de \$594, 517, 286.00, a la Secretaría de Salud para actividades relacionadas al PEI.<sup>350</sup>

Por otra parte, la ahora denominada Secretaría de Bienestar, principal operadora del PEI, fue acreedora a una asignación presupuestaria por un monto

<sup>349</sup> Congreso de la Unión, “Acuerdo por el cual se emiten las Reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, *op. cit.*, p.1.

<sup>350</sup> Congreso de la Unión, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019”, *op. cit.* p. 58

total de \$ 4,428,722,148.00, cantidad que se destinaría para cubrir todas las actividades conducentes para la ejecución del programa acorde a las disposiciones que se emitieran dentro de las reglas de operación del PEI para el ejercicio fiscal 2019.<sup>351</sup>

La aprobación del presupuesto para la ejecución del PEI para el ejercicio fiscal 2019, ofreció para sus beneficiarios un aire de esperanza. Esto dado que el hecho de contar con partidas presupuestarias aprobadas por el legislativo garantizaba en el papel la permanencia de la operación de este programa. Dicha continuidad, al igual que la de otros programas sociales no se encontraba asegurada de manera total, debido a que este tipo de políticas públicas, tienen una tendencia a desaparecer por el fin de sexenio.<sup>352</sup> Esta situación se creyó superada para el caso del PEI dada la autorización y publicación del PEF 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

El PEF 2019 se publicó en medio oficial el día 28 de diciembre de 2019,<sup>353</sup> por lo cual quedaban pendientes de publicarse las Reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019, pues bajo ellas debían de regirse la erogación de los recursos autorizados para tal efecto en el PEF 2019. Sin embargo, esta normativa no fue publicada antes de concluir el año 2018, con lo cual el inicio del ejercicio fiscal 2019 para los beneficiarios del PEI se dio en condiciones de inestabilidad.<sup>354</sup>

En el mes de enero de 2019 no se contó con la publicación de dichas reglas de operación, sin embargo, las personas responsables de las estancias infantiles, así como los padres de familia beneficiarios, continuaron con los servicios de

---

<sup>351</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>352</sup> Con relación a la terminación de políticas públicas con motivo del fin de una administración, Benjamín Revuelta Vaquero asigna a este fenómeno el término de *muerte natural*, pues estima que los planes, programas o regulaciones administrativas están sujetas a la voluntad del gobierno en turno, con lo cual sus probabilidades de sobrevivir se encuentran condicionadas, es decir que este tipo de políticas tienen una vigencia formal por el término de la administración. Ver más en: Revuelta Vaquero, Benjamín, “La implementación de políticas públicas”, *Dikaion*, Colombia, vol. 21, núm. 016, 2007, Universidad de La Sabana, p. 141, [http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899\\_laimplementaciondepolicaspublicasrevultabarquero.pdf](http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899_laimplementaciondepolicaspublicasrevultabarquero.pdf).

<sup>353</sup> Congreso de la Unión, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019”, *op. cit.*, p. 1.

<sup>354</sup> López, Isaura, “Incertidumbre en las estancias infantiles de Bienestar”, *El Occidental*, Guadalajara, 2019, [s.p.], <https://www.eloccidental.com.mx/local/incertidumbre-en-las-estancias-infantiles-de-la-secretaria-de-bienestar-3032458.html>.

manera habitual, conforme a la normativa que rigió al programa para el ejercicio fiscal 2018.<sup>355</sup>

A casi concluir el segundo mes sin la publicación de las reglas de operación para el PEI, el día 28 de febrero de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas, Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2019”, el cual representó la creación de un nuevo programa social que abrogó al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, conforme lo estableció el artículo segundo transitorio de dicho acuerdo.<sup>356</sup>

### *3.2.2. La cancelación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*

Publicado el acuerdo de fecha 28 de febrero de 2019, con el que se abrogó el PEI y se dio paso a la constitución del Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madre Trabajadoras (en lo sucesivo PBNN). La publicación de este acuerdo originó que la emisión de esta nueva política tuviera nuevos lineamientos con los cuales habría de regirse la política social en materia de protección a la infancia como sector vulnerable.

Entre las primeras causas que señaló el Gobierno Federal como motivante para dar por concluido el PEI y crear el PBNN, fueron diversas irregularidades detectadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el manejo de recursos públicos destinados al PEI, así como disparidades entre las condiciones en las que realmente se prestaba el servicio de cuidado y atención infantil, con los propios objetivos planteados en las reglas de operación del programa.<sup>357</sup>

---

<sup>355</sup> *Idem.*

<sup>356</sup> Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se establecen las reglas de operación del Programa para el Bienestar de las Niñas, Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2019”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de febrero de 2019, [s.p.], [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551573&fecha=28/02/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551573&fecha=28/02/2019).

<sup>357</sup> Briz, Kimberley, “¿Por qué AMLO canceló recursos para las estancias infantiles?”, *Radio Fórmula*, México, 2019, [s.p.], <https://www.radioformula.com.mx/noticias/mexico/20190214/estancias-infantiles-amlo-porque-cancelo-recursos-programa-apoyo-2019/>.

De acuerdo con la información proporcionada por la ASF, en su *Informe Individual de Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017*, desde ese ejercicio fiscal y hasta la conclusión del PEI, se detectaron múltiples observaciones para dicho programa, entre las cuales se encontraron las siguientes:

1. Carencia de indicadores y metas que permitan cuantificar el desarrollo integral de los menores atendidos con el programa;
2. Restricciones por parte de las personas responsables para que los auditores tuvieran acceso a la documentación necesaria para efectuar el estudio;
3. Falta de certeza en el cumplimiento de medidas de seguridad y de normas de calidad necesarios para la operación de servicios de cuidado y atención infantil;
4. Falta de certeza respecto a que la totalidad del personal que labora en las estancias infantiles se encuentra capacitado para realizar sus funciones;
5. Escasa focalización del programa para combatir la pobreza;
6. Con relación al presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2017, se detectaron discrepancias por el 1.8% del presupuesto asignado, en virtud que no se pudieron comprobar determinados depósitos realizados a presuntas cuentas bancarias de personas responsables de estancias infantiles a nivel nacional.<sup>358</sup>

Los argumentos vertidos por la ASF sirvieron como sustento para que el Ejecutivo Federal determinara realizar reducciones presupuestarias al ahora PBNN. Entre sus principales posicionamientos se encontró que previa a la creación de este nuevo programa, durante la ejecución del PEI se detectaron actividades de corrupción en la asignación de recursos.

Esta disparidad en el ejercicio de recursos se refirió a la existencia las denominadas *estancias infantiles fantasma* o *niños fantasmas*, es decir, menores y estancias infantiles que recibían recursos públicos con motivo de los subsidios de servicios de cuidado y atención infantil, pero que, durante las visitas de supervisión de la SEDESOL, el DIF y la ASF no fueron localizados físicamente.<sup>359</sup>

---

<sup>358</sup> Auditoría Superior de la Federación, “Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, *Auditoría Superior de la Federación*, México, 2017, pp. 4,6, 9, 10, 12 y 30, [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017\\_0265\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017_0265_a.pdf).

<sup>359</sup> Expansión Política, “Planteles y alumnos fantasma, entre las fallas de estancias infantiles”, *Expansión*

Con relación al número de *niños fantasma* que fueron detectados por la Secretaría de Bienestar, se estima que la cifra asciende a un total de 97,180 menores, cuyas principales incidencias son datos personales incongruentes, cambio de domicilio o residencia de los menores, su inexistencia, y en algunos casos, defunción.<sup>360</sup>

Con relación a las *estancias infantiles fantasma*, se señaló que el personal de la Secretaría de Bienestar realizó visitas de supervisión a diversos inmuebles que se tenían registrados como estancias infantiles, sin embargo, de la muestra analizada, se observó que el 4% se encontraban cerradas sin prestar ningún tipo de servicio.<sup>361</sup>

Por otra parte, la Secretaría de Bienestar advirtió una red de corrupción en los criterios para asignar los Convenios de Concertación para que particulares pudieran ofrecer los servicios de cuidado y atención infantil en conjunto con la SEDESOL. Ello en virtud que se detectaron una serie de prestanombres que eran utilizados para que una sola persona física pudiera contar con más de una estancia infantil, sin que su nombre se viera involucrado en duplicidades.<sup>362</sup>

Esta práctica generaba que una sola persona pudiera ser propietaria de varias estancias infantiles, pero para efectos administrativos la estancia infantil se encontraba a nombre de otra persona, con lo cual podían realizarse acciones de evasión de responsabilidades de diversa índole.

Bajo esta serie de argumentaciones, el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, decidió dar por concluido el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, no obstante de que dentro del PEF 2019 se encontró autorizado presupuesto para dicho ejercicio fiscal.

Esta situación agudizó el malestar y la serie de inconformidades que fueron presentadas por uno de los sectores afectados de manera mayoritaria con esta

---

*política*, México, 18 de febrero de 2019, [s.p.], <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/02/18/estancias-infantiles-y-ninos-fantasma-entre-las-fallas-que-acusa-el-gobierno>.

<sup>360</sup> Animal Político, “Irregularidades en estancias infantiles. Más de 97 mil niños no fueron localizados en su domicilio”, *Animal Político*, México, 3 de abril de 2019, [s.p.], <https://www.animalpolitico.com/2019/04/estancias-infantiles-irregularidades-ninos-fantasma>.

<sup>361</sup> Expansión Política, *op. cit.*

<sup>362</sup> *Idem.*

determinación administrativa: las personas responsables de estancias infantiles, pues conforme a la emisión de las reglas de operación del ahora PBNN, dicha figura desapareció, conforme se analizará a continuación.

### 3.2.3. *Del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, al Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras*

El inicio de operaciones del PBNN se dio un día después de la emisión de sus reglas de operación, es decir, el día 01 de marzo de 2019. El contenido de esta normativa guardó algunas similitudes respecto de las últimas reglas de operación del PEI, como la edad de los menores beneficiarios, y el sentido de colaboración con los padres de familia trabajadores que no pueden acceder a servicios de guardería vía esquemas de seguridad social.<sup>363</sup>

Como medidas para solventar las deficiencias detectadas por la ASF, las reglas de operación del PNBB proponen las siguientes acciones:

1. Focalización de las zonas prioritarias a las cuales se destinarán los apoyos que otorga el programa, dando preferencia a las zonas rurales y comunidades indígenas. Para tal efecto las reglas de operación del programa contienen una lista de municipios prioritarios divididos por entidad federativa;
2. El establecimiento de una matriz de indicadores de resultados que permitieran evaluar el impacto y avances del programa dentro de la sociedad, específicamente de la población objetivo (padres de familia trabajadores, y los menores);
3. La entrega de apoyos de manera directa a los padres y madres de familia beneficiarios.<sup>364</sup>

---

<sup>363</sup> Secretaría de Bienestar, “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2019”, *Lineamientos para los Programas Sociales de la Secretaría de Bienestar*, Secretaría de Bienestar, México, 2019, pp. 1-3, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/442992/ROP2019\\_Programa\\_de\\_Apoyo\\_para\\_el\\_Bienestar\\_de\\_las\\_Ni\\_as\\_y\\_Ni\\_os\\_\\_Hijos\\_de\\_Madres\\_Trabajadoras.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/442992/ROP2019_Programa_de_Apoyo_para_el_Bienestar_de_las_Ni_as_y_Ni_os__Hijos_de_Madres_Trabajadoras.pdf).

<sup>364</sup> *Ibidem*, pp. 5, 15-28.



Esta última modificación suprimió la modalidad de beneficiarios que implementó el PEI, denominada *Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil*, es decir, la figura de persona responsable de la estancia infantil, con lo cual bajo el esquema del PBNN, para el ejercicio fiscal 2019 quedó suprimida la firma de Convenios de Concertación entre el gobierno federal y particulares para la prestación de servicios de cuidado y atención infantil.<sup>365</sup>

El cese de firmas de Convenios de Concertación trajo como consecuencia la cancelación de la transferencia de apoyos a las cuentas bancarias de las personas responsables de las estancias infantiles, de acuerdo al punto número 3 de la lista que antecede.<sup>366</sup>

Frente a la entrega directa de los apoyos a los padres de familia beneficiarios, estos pudieron contar con un número mayor de posibilidades de realizar la erogación de dicho recurso, el cual asciende a la cantidad de \$1,600.00 bimestrales por niño, o \$3,600.00 bimestrales en caso de que se acredite alguna discapacidad en el menor.<sup>367</sup>

La nueva manera de realizar la dispersión de los recursos asignados la Secretaría de Bienestar para atender a la infancia en situación de vulnerabilidad propició que los padres de familia pudieran optar por realizar el gasto de dicho recurso en servicios de cuidado y atención infantil en guarderías ya constituidas como las que operó la SEDESOL, o en realizar el pago de dichos servicios de otra forma, como asignar a algún familiar para el cuidado del menor.<sup>368</sup>

Independientemente de la forma en que los padres de familia beneficiarios eligieran para erogar los apoyos otorgados por la Secretaría de Bienestar, la modificación en la forma de llevar a cabo la política social para el cuidado de los

---

<sup>365</sup> *Ibidem*, pp. 1, 2 y 5.

<sup>366</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>367</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>368</sup> La propuesta de que el cuidado de los menores retornara al entorno familiar, fue impulsada por el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, quien refrendado por el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Carlos Manuel Urzúa Macías, establecieron como viable el otorgar a los abuelos, un sueldo de \$1,600.00 pesos bimestrales (cantidad que representa el subsidio del PBNN) a fin de evitar la dependencia de los padres de familia a las estancias infantiles, pues estos centros fueron considerados como nichos de corrupción. Ver más en: Arvizu, Juan, y Alcántara Suzzete, “Gobierno abre la posibilidad de pagar a abuelos para que cuiden a sus nietos”, *El Universal*, México, 06 de febrero de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/gobierno-abre-la-posibilidad-de-pagar-abuelos-que-cuiden-de-sus-nietos>, [s.p.].

menores, generó gran polémica en diversos sectores de la sociedad, tan es así que órganos jurisdiccionales así como organismos autónomos emitieron sus pronunciamientos respecto con la serie de inconformidades que se derivaron de la cancelación del PEI, como se analizará en el apartado siguiente.

### 3.3. *Reacción social respecto a la cancelación del Programa de Estancias Infantiles*

Después de la publicación de las reglas de operación del PBNN, dentro de las cuales se suprimió de manera total la mecánica en la cual había operado el PEI a lo largo de poco más de una década, las protestas sociales no se hicieron esperar.<sup>369</sup>

Entre los principales sectores que decidieron emprender movilizaciones sobre la cancelación del PEI se encontraron las personas responsables de las estancias infantiles, en virtud que de conformidad con los lineamientos del PBNN, los padres de familia beneficiarios podrían escoger de manera libre y personal los servicios de cuidado y atención infantil que consideraran idóneos para sus hijos.<sup>370</sup>

En ese tenor las estancias infantiles pasaron a ser una alternativa para el cuidado infantil, y, en consecuencia, dejaron de ser el principal medio para canalizar los subsidios otorgados por el gobierno federal en materia de servicios de cuidado y atención infantil.

De las manifestaciones que fueron organizadas por las personas responsables de estancias infantiles se encuentran movilizaciones llevadas a cabo en todo el territorio nacional, entre las más emblemáticas se encuentran las realizadas en el mes de febrero de 2019. Estas manifestaciones tuvieron lugar en la sede de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a nivel federal. En la primera de ellas, las personas responsables de estancias infantiles hicieron del conocimiento del

---

<sup>369</sup> Badillo, Diego, “El caso estancias infantiles crece día a día” *El Economista*, México, 18 de abril de 2019, [s.p.], <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Cronologia.--El-caso-de-las-estancias-infantiles-crece-dia-a-dia-20190418-0041.html>.

<sup>370</sup> Secretaría de Bienestar, “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2019, *op. cit.*, pp. 5 y 6.

Ejecutivo Federal que sus principales inconformidades y solicitudes eran las siguientes:

1. Inconformidad respecto de la reducción del presupuesto asignado para el PBNN, por lo cual se solicitó la reconsideración de esta determinación;
2. Negativa a la existencia de actos de corrupción dentro de la operación de las estancias infantiles, y;
3. Replantear la modificación en la mecánica de ejecución del PBNN, pues las responsables de estancias infantiles señalaron que dejar al cuidado de los menores a personas no instruidas para tal efecto, pone en riesgo la integridad y desarrollo de los menores.<sup>371</sup>

Los puntos señalados anteriormente son un extracto de las solicitudes que se dieron a nivel nacional y en cada entidad federativa, lo cual evidenció una plena inconformidad por la totalidad de las responsables de estancias infantiles respecto a la cancelación del programa.

### *3.3.1. Posicionamiento de los partidos políticos frente a la cancelación del Programa de Estancias Infantiles*

Con el propósito de hacer extensivas sus peticiones, personas responsables de estancias infantiles, así como padres de familia beneficiarios se manifestaron en el Senado de la República. Ahí señalaron como una causa secundaria a la cancelación del PEI la pérdida de empleos del personal que laboraba dentro de las estancias infantiles, ello en razón que la reducción de recursos al programa pondría en riesgo la subsistencia y autosuficiencia financiera de estos centros de cuidado y atención infantil.<sup>372</sup>

Esta serie de movilizaciones aumentó la visible polémica generada por la

---

<sup>371</sup> Gómez Mena, Carolina, “Protestan educadores de guarderías frente Palacio Nacional”, *La Jornada*, México, 22 de febrero de 2019, [s.p.], <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/02/22/protestan-educadores-de-guarderias-frente-palacio-nacional-9572.html>.

<sup>372</sup> Animal Político, “Madres y trabajadores de estancias infantiles se manifiestan en el Senado y piden a AMLO que reconsidere su decisión”, *Animal Político*, México, [s.p.], <https://www.animalpolitico.com/2019/02/madres-trabajadores-estancias-infantiles-manifiestacion-senado/>.

determinación administrativa de llevar a cabo la cancelación del PEI. En ese tenor, los integrantes de las bancadas de partidos de oposición dentro de la Cámara de Senadores, principalmente el Partido Acción Nacional (PAN), en cuya administración sexenal comenzó la ejecución del PEI, realizó diversos posicionamientos, entre los cuales destacan los siguientes:

1. Necesidad de regresar al PEI el presupuesto que le fue asignado para el ejercicio fiscal 2018;
2. Publicar de manera inmediata unas reglas de operación acordes a las que eran empleadas anteriormente para la ejecución del PEI;
3. Exhortar a la Secretaría de Bienestar al respeto de los derechos de las y los niños, y;
4. La creación de una *Comisión Especial a favor de las estancias infantiles*, en la cual se contara con la presencia de un integrante de cada grupo parlamentario, a fin de solicitar la comparecencia de los titulares de la SEP, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Bienestar.<sup>373</sup>

De las posturas y solicitudes señaladas por el PAN dentro de la máxima tribuna del país no fue procedente ninguna, en virtud de que la ejecución del PBNN siguió su curso conforme lo establecido en las nuevas reglas de operación. Por otra parte, en el periodo en el que se suscitó esta polémica hasta la actualidad, no han sido llamados a comparecer ninguno de los titulares de los entes públicos relacionados con la cancelación del PEI.<sup>374</sup>

Otro de los partidos políticos de nuestro país que manifestó su rechazo respecto a la decisión presidencial de cancelar el PEI, fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI), instituto que optó por dar continuidad transexenal al PEI durante la administración del Presidente Enrique Peña Nieto. De las principales observaciones y posturas vertidas por este instituto político con motivo de la cancelación del PEI se encuentran las siguientes:

---

<sup>373</sup> *Idem.*

<sup>374</sup> Vera, Rodrigo, “Lamenta CNDH la negativa del Congreso de citar funcionarios por cancelación de estancias infantiles”, *Proceso*, México, 22 de septiembre de 2019, [s.p.], <https://www.proceso.com.mx/600657/lamenta-cndh-negativa-del-congreso-de-citar-a-funcionarios-por-cancelacion-de-estancias-infantiles>.

1. La cancelación del Programa de Estancias Infantiles vulnera los derechos de los niños, de los padres de familia trabajadores y de los encargados de las estancias infantiles;
2. Necesidad de que la titular de la Secretaría de Bienestar, María Luisa Albores González, comparezca ante el Senado de la República y explique los motivos de la cancelación del Programa de Estancias Infantiles;
3. Demostrar que existía corrupción dentro de la operación del Programa, y en caso de contar con los elementos que acrediten dicha conducta ilícita, se proceda conforme a la ley.<sup>375</sup>

De las peticiones e inconformidades externadas por la bancada del PRI en el Senado de la República, ninguna tuvo alguna repercusión, en virtud de que, de manera similar a lo requerido por el PAN, al día de hoy no se ha llevado a cabo la comparecencia de los titulares de las Secretarías de Estado y entes públicos que se encontraron implicados en la cancelación del PEI.<sup>376</sup>

Respecto a la acreditación de conductas de corrupción dentro del Programa, con fecha 19 de junio de 2019, la Subsecretaria de Bienestar, Ariadna Montiel, informó al Senado de la República que dicha dependencia se encontraba integrando los expedientes correspondientes para presentar las denuncias ante la Secretaría de la Función Pública (SFP), por hechos de corrupción cometidos por servidores públicos de la SEDESOL con motivo de la operación del PEI. Sin embargo, hasta inicios del ejercicio fiscal 2020 la SFP no ha hecho pública la presentación de dichas denuncias.<sup>377</sup>

Otro de los partidos políticos que mostró su inconformidad respecto a la

---

<sup>375</sup> Velázquez, Marisol, “Cuestionan cambios en estancias infantiles”, *El Economista*, México, 10 de octubre de 2019, [s.p.], <https://www.economista.com.mx/politica/Cuestionan-cambios-en-estancias-infantiles-20191010-0125.html>.

<sup>376</sup> Reporte Índigo, “Mayoría de MORENA detiene comparecencia de Hacienda y Bienestar por Estancias Infantiles”, *Reporte Índigo*, México, 21 de agosto de 2019, [s.p.], <https://www.reporteindigo.com/reporte/mayoria-de-morena-detiene-comparecencia-de-hacienda-y-bienestar-por-estancias-infantiles/>.

<sup>377</sup> Mercado, Angélica, “Gobierno alista denuncias por corrupción en estancias infantiles”, *Milenio*, México, 19 de junio de 2019, [s.p.], <https://www.milenio.com/politica/subsecretaria-bienestar-alista-denuncias-corrupcion-estancias-infantiles>.

cancelación del PEI fue el partido Movimiento Ciudadano. Este instituto político tuvo una participación sumamente activa dentro de las acciones llevadas a cabo por personas responsables de estancias infantiles por los motivos que se analizan en este apartado, siendo el primer partido político que apoyó a los encargados de estancias infantiles en la promoción de juicios de amparo.<sup>378</sup>

Por otro lado, representantes de este partido político llevaron sus inconformidades hasta el foro denominado *Empoderar a las personas y garantizar la inclusión y la igualdad. Perspectivas de la sociedad*, organizado por la ONU, espacio en donde denunciaron que la cancelación del PEI vulneraba los derechos de la niñez, por lo que solicitaron se mantuviera la estructura original del PEI en virtud de que este contaba con el respaldo del PNUD, órgano dependiente de la ONU.<sup>379</sup>

La postura adoptada por el partido político Movimiento Ciudadano fue diversa a la planteada por el PAN y el PRI, en virtud de que estos dos partidos políticos se enfocaron en evidenciar su inconformidad mediante posicionamientos netamente políticos, mientras que el partido Movimiento Ciudadano se encontró en contacto permanente con los afectados por esta decisión administrativa. Aunado al acompañamiento a personas responsables de estancias infantiles para promover los recursos legales atinentes, este partido político llevó a cabo una campaña en medios de comunicación para manifestar su inconformidad con motivo de la cancelación del PEI.<sup>380</sup>

Para el caso del estado de Michoacán, de manera particular, el Partido Movimiento Ciudadano fue el único instituto político que se dedicó a brindar asesoría jurídica a personas responsables de estancias infantiles, así como a beneficiarios del PEI para la presentación de juicios de amparo. De conformidad con esta institución, se recibieron 470 solicitudes para promover amparos, de ese universo

---

<sup>378</sup> Sánchez, Jacob y Xantomila, Gabriel, “Movimiento Ciudadano escala demanda por estancias infantiles”, *El Sol de México*, México, 06 de marzo de 2019, [s.p.], <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/movimiento-ciudadano-escala-demanda-por-estancias-infantiles-3152022.html>.

<sup>379</sup> Ortega, Eduardo, “Movimiento Ciudadano lleva protestas por estancias infantiles a la ONU”, *El Financiero*, México, 11 de julio de 2019, [s.p.], <https://elfinanciero.com.mx/nacional/movimiento-ciudadano-lleva-protesta-por-estancias-infantiles-a-la-onu>.

<sup>380</sup> Sánchez, Jacob y Xantomila, Gabriel, *op. cit.*

de solicitudes fueron conjuntadas 74 demandas de amparo.<sup>381</sup>

A pesar de la existencia de los posicionamientos vertidos por los partidos políticos de oposición, sus argumentos fueron cuestionados por el partido MORENA, el cual tiene mayoría en el Congreso de la Unión, argumentando que la determinación del Presidente de la República tenía objetivos concretos cuyo propósito fundamental era apoyar de manera directa a padres y madres de familia trabajadores.<sup>382</sup>

Con las argumentaciones provenientes de diversos institutos políticos dentro del poder, se demostró que la inconformidad que habían denunciado en un primer momento de las responsables de estancias infantiles hacia la decisión del titular del Poder Ejecutivo Federal se había agravado.

Ante ello las personas encargadas de las estancias infantiles encontraron en los partidos políticos un aliado en su lucha por la subsistencia del programa, mientras que aquellos vieron a este movimiento como una oportunidad de robustecer su rol de oposición frente a las nuevas disposiciones administrativas promovidas por la denominada *cuarta transformación*.

No obstante, los intereses políticos de los diversos grupos parlamentarios en el Senado, la cancelación del PEI representó una oportunidad para que las fuerzas políticas del país, en conjunto con la sociedad civil organizada y la academia, conjuntaran esfuerzos para buscar una solución a esta problemática, como respuesta surgió el *Frente por los Derechos y Defensa del Interés Superior de las Niñas y Niños* (en lo sucesivo el Frente).

De acuerdo con los legisladores que forman parte del Frente, este tiene como único propósito la defensa de los derechos de las y los niños y de su interés superior, para que desde el momento de su nacimiento estos cuenten con condiciones de equidad, justicia y felicidad que les permitan alcanzar un pleno desarrollo.<sup>383</sup>

---

<sup>381</sup> Información obtenida con base a la respuesta proporcionada por el Partido Movimiento Ciudadano derivada de la solicitud de información pública con número de folio 2231000017319 a través del Sistema INFOMEX-PNT, emitida mediante oficio Ut-mc / 193 / 2019, de fecha 16 de diciembre de 2019, de la Unidad de Transparencia del Partido Movimiento Ciudadano.

<sup>382</sup> Animal Político, “Madres y trabajadores de estancias infantiles se manifiestan en el Senado y piden a AMLO que reconsidere su decisión”, *op. cit.*

<sup>383</sup> Partido Acción Nacional, “Frente por los Derechos y defensa del Interés Superior de las Niñas y Niños”, *Audios, Comunicados, Prensa, Versiones*, México, 5 de marzo de 2019, Grupo Parlamentario del Partido Acción

Al momento de presentar la conformación del Frente ante la opinión pública, los senadores presentaron algunas cifras relacionadas con el papel que jugaban las estancias infantiles dentro de la sociedad, como mecanismo para garantizar el interés superior de la niñez, mismas que a continuación se reproducen para su posterior análisis:

1. De acuerdo con el CONEVAL solo 1 de cada 10 menores tiene acceso a un modelo de cuidado y atención infantil como el presentado por el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras;
2. En México hay aproximadamente 5.4 millones de niños en situación de pobreza; alrededor de 3.1 millones en las zonas urbanas, sin embargo, las reglas de operación del PBNN dan preferencia a los menores de zonas rurales, lo cual propicia un entorno de discriminación hacia los menores de zonas urbanas;
3. Tendencia a que el 34% de los beneficiarios registrados en el último padrón del PEI abandonen sus fuentes de empleo al no contar con instituciones en las cuales acudir para el cuidado de sus hijos.<sup>384</sup>

Los razonamientos planteados por los legisladores de todos los partidos políticos del país se encontraron encaminados a defender la permanencia del PEI conforme al esquema en que se encontraba estructurado para el ejercicio fiscal 2018, ello con independencia de los orígenes administrativos del PEI, pues conforme a los estudios realizados por el CONEVAL así como por los testimonios recabados a los beneficiarios del programa, se evidenció que este era de gran utilidad para los sectores vulnerables así como de la clase trabajadora del país.<sup>385</sup>

La continuidad de las movilizaciones organizadas por personas responsables de estancias infantiles, y ahora refrendadas por los partidos políticos, despertaron el interés de los medios de comunicación a nivel nacional y de la sociedad civil organizada, en virtud de la gran cobertura que se dio a esta problemática, sin

---

Nacional, LXIV Legislatura, Senado de la República, [s.p.], <https://www.pan.senado.gob.mx/2019/03/frente-por-los-derechos-y-defensa-del-interes-superior-de-las-ninas-y-ninos/>.

<sup>384</sup> *Idem.*

<sup>385</sup> CONEVAL, “Programa de Estancias Infantiles. Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019”, CONEVAL, México, 2019, p.p. 5, 9 y 10, [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA\\_ESTANCIAS\\_INFANTILES.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA_ESTANCIAS_INFANTILES.pdf).



embargo, el posicionamiento del Ejecutivo Federal respecto a la desaparición del PEI continuó firme.<sup>386</sup>

### 3.3.2. *En búsqueda de la protección de la Justicia de la Unión*

Frente al panorama adverso para dar revés a la cancelación del PEI y dada la negativa del Ejecutivo Federal de replantear dicha determinación, las personas responsables de estancias infantiles, por iniciativa propia, y en otros casos mediante el acompañamiento y asesoría de partidos políticos, buscaron acceder a la protección de la justicia federal.<sup>387</sup>

La promoción de juicios de amparo en contra de la cancelación del PEI, tuvo como finalidad solicitar al máximo órgano impartidor de justicia en la nación, que determinara sobre la conveniencia de dar continuidad al programa o refrendar su cancelación, analizando todos los escenarios posibles para evitar la violación a derechos humanos, como el principio de interés superior de la niñez.<sup>388</sup>

En ese tenor, a partir del mes de junio de 2019 comenzaron a emitirse las primeras resoluciones de los juicios de amparo promovidos por padres de familia beneficiarios del PEI, así como por personas responsables de estancias infantiles.<sup>389</sup>

El estado de Chihuahua fue el primero en el que un Juez de Distrito concedió el amparo de la justicia federal a las quejas, una madre de familia beneficiaria, así como la responsable de una estancia infantil, a efectos de que el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Bienestar, restableciera el apoyo a los padres de familia trabajadores conforme a las reglas de operación del PEI para el ejercicio fiscal 2018.<sup>390</sup>

---

<sup>386</sup> Monroy, Jorge, “Pese a protestas, AMLO no dará marcha atrás a plan de estancias infantiles”, *El Economista*, 13 de febrero de 2019, [s.p.], <https://www.economista.com.mx/politica/Pese-a-protestas-AMLO-no-dara-marcha-atras-a-plan-de-estancias-infantiles-20190213-0056.html>.

<sup>387</sup> Roldán, Nayeli, “Suman 970 amparos por estancias infantiles; podrían revocar reglas de operación del nuevo gobierno”, *Animal Político*, 12 de diciembre de 2019, [s.p.], <https://www.animalpolitico.com/2019/12/amparos-estancias-infantiles-contra-reglas-amlo/>.

<sup>388</sup> *Idem.*

<sup>389</sup> *Idem.*

<sup>390</sup> Lastiri, Diana *et al.*, “Juez concede primer amparo contra cancelación de estancias infantiles”, *El Universal*, México, 27 de junio de 2019, [s.p.], <https://www.eluniversal.com.mx/juez-concede-primer-amparo-contra->

Al fallo pronunciado en el estado de Chihuahua, se le sumaron las resoluciones judiciales pronunciadas en términos similares por los Juzgados de los Distritos de Colima, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa y el Estado de México. Las razones por las cuales los Jueces de Distrito concedieron la suspensión definitiva fueron que la cancelación del PEI podría conllevar consecuencias jurídicas de difícil reparación en la esfera jurídica de los menores beneficiados con el servicio que ofrecía el PEI, por ello se determinó llevar a cabo la suspensión del acto reclamado para evitar la posible afectación a los derechos de los niños.<sup>391</sup>

Las afectaciones que pudieran derivarse con motivo de la cancelación del PEI se encuentran relacionadas con el ejercicio de derechos de las y los niños que eran accionados de manera permanente con motivo de las actividades que eran realizadas dentro de las estancias infantiles, tales como el derecho a un sano esparcimiento, derecho a la educación, alimentación, y a la seguridad y cuidado infantil.

Los criterios mediante los cuales fueron concedidos alrededor de 1500 amparos a nivel nacional contaban con numerosos elementos en común. Entre ellos se estableció que la implementación del PEI a lo largo de 10 años trajo consigo beneficios múltiples no solamente para los menores que acudían a las estancias infantiles, sino también para los padres de familia trabajadores y las personas responsables y personal que laboraba dentro de dichas instituciones, por lo que se solicitaba al gobierno federal el restituir el presupuesto que había sido asignado al PEI en el ejercicio fiscal 2018, y la emisión de reglas de operación similares a las de dicho ejercicio fiscal.<sup>392</sup>

La reiteración de criterios en los amparos presentados ante diversos Juzgados de Distrito a nivel nacional, propició la creación de 3 jurisprudencias relativas a la suspensión provisional en los amparos promovidos contra la reducción

---

cancelacion-de-estancias-infantiles.

<sup>391</sup> Damián, Fernando, “Dan amparo definitivo a 44 estancias infantiles en Edomex”, *Milenio*, México, 30 de junio de 2019, [s.p.], <https://www.milenio.com/politica/estancias-infantiles-conceden-amparo-definitivo-44-edomex>

<sup>392</sup> Expansión política, “Estancias le ganan “round” a AMLO: logran jurisprudencia a su favor”, *Expansión política*, México, 07 de junio de 2019, [s.p.], <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/06/07/estancias-le-ganan-round-a-amlo-logran-jurisprudencia-a-su-favor>.

de presupuesto al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, así como la emisión de 1 criterio jurisprudencial relacionado con la suspensión provisional del amparo promovido contra la reglas de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019.<sup>393</sup>

De estos 4 criterios, se advierte que 3 de ellos son atinentes a combatir la reducción presupuestaria al PEI, pues mediante el recorte presupuestario se suprimieron en gran medida los recursos que eran asignados vía subsidio directo a las personas responsables de estancias infantiles, toda vez que la viabilidad financiera de estos centros se vio seriamente comprometida, y en algunos casos esta medida produjo el cierre de estancias infantiles.

A continuación, se analizará de manera detallada el contenido de cada una de estas jurisprudencias; se consignan en la Tabla 3 los números de registro y rubro de dichos criterios.

**Tabla 3. Datos de localización de jurisprudencias emitidas por la SCJN respecto a la cancelación del PEI**

No.	Rubro	Número de registro
1	Suspensión provisional en el amparo promovido contra la reducción de recursos económicos al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, efectuada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019. Procede concederla a las madres trabajadoras, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian y a sus hijos, para que se les otorguen los apoyos que les correspondan conforme a las modalidades establecidas en las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2018.	2020040
2	Suspensión provisional en el amparo promovido contra la reducción de recursos económicos al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, efectuada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019. Procede concederla a los responsables de dichos establecimientos, para que se les otorguen las cantidades que les correspondan conforme a las modalidades	2020041

<sup>393</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Sistematización de Tesis y Ejecutorias Publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 1917 a la fecha, tema consultado: estancias infantiles”, *Semanario Judicial de la Federación*, p.1, <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/ResultadosV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=estancias%20infantiles&Dominio=Rubro,Texto&TATJ=2&Orden=1&Clase=TesisBL&bc=Jurisprudencia.Resultados&TesisPrincipal=TesisPrincipal&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&Hits=20>

No.	Rubro	Número de registro
	establecidas en las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2018.	
3	Suspensión provisional en el amparo promovido contra la reducción de recursos económicos al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, efectuada en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las reglas de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de madres trabajadoras, ambos para el ejercicio fiscal 2019. Su concesión con efectos restitutorios no viola el artículo 126 de la Constitución Federal.	2020042
4	Suspensión provisional en el amparo promovido contra 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. Procede concederla con efectos restitutorios.	2020043

**Fuente:** Elaboración propia con base a los datos obtenidos de la página de internet del Semanario Judicial de la Federación Suprema Corte de Justicia de la Nación, rubro consultado “estancias infantiles”, *Semanario Judicial de la Federación*, México, 2020, [s.p.], <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/ResultadosV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=estancias%20infantiles&Dominio=Rubro,Texto&TATJ=2&Orden=1&Clase=TesisBL&bc=Jurisprudencia.Resultados&TesisPrincipal=TesisPrincipal&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&Hits=20>

La primera jurisprudencia (número de registro 2020040), cuyo rubro es señalado en la Tabla 3, combate la reducción presupuestaria realizada por el Gobierno federal al PEI. El Tribunal Colegiado de Circuito emisor, señala que la tramitación de los recursos atinentes para combatir la modificación presupuestaria es procedente en virtud a que tiende para proteger derechos y conservar las cosas en el estado que guardan.<sup>394</sup>

En este supuesto, los derechos a tutelar son los de la infancia, cuyo ejercicio se manifestó en el tiempo en que el PEI operó, y por otro lado se encuentran los derechos de los padres de familia a acceder a este tipo de servicios para sus hijos. La situación que se buscó conservar es la operación del PEI conforme a sus últimas reglas de operación, emitidas en el ejercicio fiscal 2018.

En el análisis del caso, se observa que el Tribunal Colegiado de Circuito acusa a la autoridad administrativa federal que tomó la determinación de cancelar

<sup>394</sup> Tesis XVII.Io.P.A. J/25, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo VI, junio de 2019, p. 4948.

al PEI, de llevar a cabo medidas regresivas en perjuicio del ejercicio de derechos humanos, vulnerando con ello el principio de progresividad que es característico de este tipo de derechos.<sup>395</sup>

En ese tenor, el Tribunal realiza un estudio pormenorizado de las justificaciones sobre las cuales el Ejecutivo Federal decidió dar por concluida la operación del PEI, siendo la principal la falta de recursos públicos para su continuidad. Por lo anterior el Tribunal determina que para poder afirmar que existe una necesidad de realizar una reducción presupuestaria, el Ejecutivo Federal debe acreditar tres aspectos, los cuales son la falta de recursos para la operación del PEI, la gestión de recursos infructífera para continuar con las labores del PEI, y que la erogación de los recursos haya sido efectuada en su totalidad o en su caso, dichos recursos se hayan aplicado a la protección de otro derecho humano prioritario.<sup>396</sup>

Por otro lado, el Tribunal reconoce el carácter progresista del PEI, enumerando los beneficios sociales que trajo consigo su implementación, señalando entre ellos el aumento de la participación femenina en el mercado laboral, la estabilidad laboral y la oportunidad de contar con una mejor calidad de vida en virtud de que los padres de familia podrían contar con mayor tiempo para estudiar o trabajar.<sup>397</sup>

El posicionamiento vertido por el Tribunal de Circuito, conforme a esta jurisprudencia, es benéfico para la continuidad de la operación del PEI, pues no solamente se limita a combatir la reducción presupuestaria, sino que realiza un análisis del interés social que se encuentra en riesgo ante la cancelación de esta política pública, en específico el alcance de mejoras en los derechos de la clase trabajadora, por lo cual puede afirmarse que ese criterio es de carácter progresista.

Continuando con el estudio de los criterios jurisprudenciales emitidos en contra de la reducción al presupuesto asignado al PEI, es momento de analizar el contenido de la segunda jurisprudencia emitida en este sentido, la cual es localizable dentro del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta mediante el número de registro 2020041.

---

<sup>395</sup> *Idem.*

<sup>396</sup> *Idem.*

<sup>397</sup> *Idem.*

Este criterio jurisprudencial, emitido por el Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa del Décimo Séptimo Circuito, se basa en el estudio y aplicación de los dos elementos necesarios para conceder la suspensión del acto reclamado en materia de amparo, es decir, en el estudio de la apariencia del buen derecho y del interés social.<sup>398</sup>

El Tribunal dentro de esta jurisprudencia, tiene a bien afirmar que el interés social que se persigue con la suspensión del acto reclamado, el cual es en este supuesto la reducción presupuestaria al PEI, es el efecto que produce en la sociedad dicha disminución a su presupuesto.<sup>399</sup> Sin embargo dentro de este criterio no se establecen de manera enunciativa cuáles pudieran ser dichos efectos.

Por otra parte, el Tribunal identifica como elementos que integran la apariencia del buen derecho a todos aquellos beneficios que trajo el PEI a la sociedad. Entre ellos destaca la participación de los padres de familia en el mercado laboral, la satisfacción de las necesidades básicas de los menores y la especialización de personal para el cuidado infantil.<sup>400</sup>

Con relación al argumento por el cual el Tribunal califica como improcedente la reducción del presupuesto del PEI para el ejercicio fiscal 2019, así como el cambio en la manera en que este venía operando, establece que dicha determinación es una regresión que vulnera los principios de planificación y asignación presupuestaria, en virtud que dentro del Decreto que contiene el PEF 2019 se realizó una asignación de recurso al PEI y no al PBNN, con lo cual se atenta contra la certidumbre jurídica del manejo de dicho presupuesto.<sup>401</sup>

Esta jurisprudencia, de manera similar a la del registro 2020040 se pronuncia sobre los beneficios sociales que se lograron con la implementación del PEI. Aunado a ello, establece de manera general que pudieran existir afectaciones sociales con motivo de su cancelación, absteniéndose de señalar los aspectos concretos que se pudieran ver afectados. Es posible que la falta de este

---

<sup>398</sup> Tesis XVII.1º.P.A. J/24, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo VI, junio de 2019, p. 4950.

<sup>399</sup> *Idem.*

<sup>400</sup> *Idem.*

<sup>401</sup> *Idem.*

señalamiento concreto se deba a evitar el establecimiento supuestos concretos que pudieran comprometer la emisión de futuros criterios.

Una tercera jurisprudencia emitida en este sentido cuenta con número de registro 2020042 dentro del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, y es un pronunciamiento del Tribunal Colegiado de Circuito que emitió el criterio jurisprudencial referido en el párrafo anterior.

Dentro del texto de esta jurisprudencia, el Tribunal se enfocó de manera específica en el análisis de las disposiciones contenidas en el artículo 126 de la Constitución, el cual refiere a una prevención general en materia de presupuesto: que a todo pago debe corresponderle una asignación presupuestaria o la determinación de una ley posterior.<sup>402</sup>

En ese sentido, el Tribunal establece que no obstante dicha disposición el presupuesto no debe ser inflexible ni imposible de modificar.<sup>403</sup> Por lo anterior el Tribunal conoce como procedentes los juicios de amparo en contra de la reducción presupuestaria al PEI con efectos restitutorios, es decir, que establece la posibilidad de que dicho programa continúe su operación conforme al presupuesto que tenía autorizado para el ejercicio fiscal 2018 dada su relevancia social y carácter de protector y promotor de derechos humanos.

La última jurisprudencia relativa a la controversia que se suscitó con motivo de la cancelación del PEI refiere al criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación respecto a amparos promovidos en contra de las reglas de operación del PBNN, vigentes a partir del ejercicio fiscal 2019, con número de registro 2020043 dentro del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Esta jurisprudencia establece como objetivo de los amparos promovidos en contra de las reglas de operación del PBNN el conservar la materia de la controversia y el restablecer al quejoso de los derechos que le han sido violados.<sup>404</sup>

Del desglose de estos objetivos se advierte que la conservación de la materia

---

<sup>402</sup> Tesis XVII.1º.P.A. J/29, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo VI, junio de 2019, p. 4953.

<sup>403</sup> *Idem.*

<sup>404</sup> Tesis XVII.1º.P.A. J/29, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo VI, junio de 2019, p. 4954.

de la controversia es la continuidad del PEI conforme a la mecánica establecida hasta el ejercicio fiscal 2018, mientras que la restitución de derechos vulnerados hace referencia a la afectación en la esfera jurídica de los menores, padres de familia y responsables de estancias infantiles que se vieron vulnerados mediante la cancelación del PEI.

En esa tesitura el Tribunal señala la existencia de derechos vulnerados a determinados sectores de la sociedad, toda vez que la existencia del PEI constituyó un mecanismo del Estado para mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios, mediante acciones concretas como el ingreso al mercado laboral y la satisfacción de las necesidades de los menores.<sup>405</sup>

Con la emisión de esta jurisprudencia se combate de manera vertical la reducción al presupuesto del PEI, en virtud que dentro de las propias reglas de operación del PBNN se establece la modificación al presupuesto asignado, así como a los montos de los cuales gozaran los beneficiarios y la mecánica en que serán asignados los apoyos.

Mediante estos criterios, los juzgadores se pronuncian a favor de la continuidad de las estancias infantiles, al estimar que su impacto es positivo y mayoritario ante la sociedad, respecto de las causas por las cuales el Presidente de la República determinó llevar a cabo su cancelación. Es decir, establece un análisis de costo beneficio sobre el PEI determinando que este debe continuar y seguir cumpliendo la finalidad social que venía ejecutando hasta el ejercicio fiscal 2018. La publicación de estas jurisprudencias representó para los beneficiarios del PEI, que se mostraron inconformes con la extinción del programa, una esperanza y la oportunidad de dar continuidad de las actividades de esta política pública.

No obstante la emisión de estos criterios por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Bienestar, se mostró escéptico frente a tales resoluciones por lo que solicitó a la SCJN que definiera si eran procedentes las suspensiones concedidas por los Tribunales Colegiados y los Juzgados de Distrito respecto al caso estancias

---

<sup>405</sup> *Idem.*



infantiles.<sup>406</sup> Dicha solicitud recayó al estudio de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, integrante de la Segunda Sala de la SCJN, cuyo fallo se encuentra pendiente de emitirse.

### 3.4. Recomendación 29/2019 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

De manera paralela a la promoción de juicios de amparo, otro mecanismo que buscaron las personas que se consideraron afectadas con extinción del PEI para la protección de sus derechos, fue la presentación de quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

De acuerdo con el comunicado de prensa DGC/078/19 de la CNDH, esta reportó ante la Secretaría de Gobernación su preocupación por la presentación de numerosas quejas recibidas por parte de responsables de estancias infantiles y padres de familia beneficiarios, con motivo de la cancelación del PEI, quienes acusaron violaciones a los derechos de los menores, así como afectaciones a los derechos económicos y sociales de las personas responsables de las estancias.<sup>407</sup>

Este comunicado puede ser analizado bajo dos ópticas, la primera, como una prevención que realizó la CNDH al Ejecutivo Federal, toda vez que del contenido de dicho documento, este organismo autónomo advierte la comisión de actos de tipo regresivo pudieran derivar en la violación de derechos tanto de los menores que acudían a las estancias infantiles, como a las prerrogativas de los padres de familia. Por otro lado, este comunicado constituye un antecedente de la recomendación 29/2019, en donde la CNDH realiza un estudio pormenorizado de todas las afectaciones que se producen en la esfera jurídica de las personas con motivo de la cancelación del PEI.

Dado el constante aumento de quejas recibidas en el mismo sentido, la CNDH determinó integrar el expediente correspondiente para dar paso a la

---

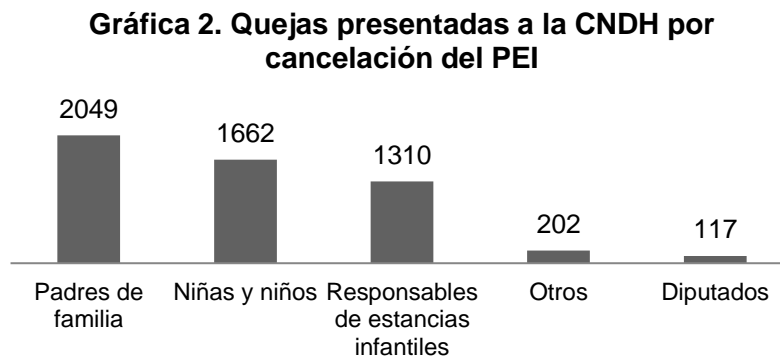
<sup>406</sup> Expansión Política, “El gobierno federal pide a la Corte dirimir pleito por programa de estancias infantiles”, *Expansión Política*, México, 22 de abril de 2019, [s.p.], <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/04/22/el-gobierno-federal-pide-a-la-corte-dirimir-pleito-por-programa-de-estancias>.

<sup>407</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Comunicado de prensa DGC/078/19”, *Dirección General de Comunicación*, CNDH, México, 06 de marzo de 2019, p.1, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-03/Com-2019\\_078.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-03/Com-2019_078.pdf).

recomendación registrada bajo el número 29/2019, intitulada *sobre el caso de la violación a los derechos humanos de las personas usuarias y beneficiarias del Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, fechada el día 31 de mayo de 2019 (en lo sucesivo será denominada como recomendación).<sup>408</sup>

Esta recomendación fue dirigida a los titulares de los entes públicos que tuvieron injerencia en la cancelación del PEI, entre ellos la Secretaría de Bienestar, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión de Mejora Regulatoria y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.<sup>409</sup>

La recomendación que se analiza tiene como finalidad otorgar voz a las 5,340 personas que presentaron su queja ante la CNDH en todo el país respecto a la disminución del presupuesto del PEI y su cancelación,<sup>410</sup> cuya presentación corrió a cargo de los actores que se señalan en la siguiente gráfica:



**Fuente:** Elaboración propia, con base al desglose del número de quejas registradas en la recomendación 29/2019 de la CNDH.<sup>411</sup>

Respecto al número de quejas presentadas a nivel nacional, el estado de Chiapas fue el que registró un mayor número de inconformidades, con un total de 2424 quejas, lo que representa casi el 50% del total nacional. Con relación al estado de Michoacán, la CNDH reportó la existencia de un total de 4 quejas, de las cuales 2 fueron presentadas por padres de familia, mientras que las otras 2 fueron

<sup>408</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 29/2019*, CNDH, México, 2019, p.1, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Rec\\_2019\\_029.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Rec_2019_029.pdf).

<sup>409</sup> *Idem.*

<sup>410</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>411</sup> *Ibidem*, p.112

promovidas por los padres de familia en representación de 2 menores de edad.<sup>412</sup>

Del desglose de quejas presentadas ante la CNDH, se advierte que a pesar de que la cancelación del PEI provocó un malestar generalizado en la sociedad mexicana, no en todas las entidades federativas se recurrió a este mecanismo. Entre las entidades federativas de las que no se tiene registro de la presentación de quejas se encuentran Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.<sup>413</sup>

A modo de sintetizar los puntos medulares de cada una de las quejas recibidas, la CNDH estableció como principales solicitudes de los quejosos las siguientes:

1. Solicitud ante la CNDH por parte de los quejosos a fin de dictar medidas cautelares para proteger su integridad ante la existencia de amenazas derivadas de la información publicada en la que se presume que las personas responsables de estancias infantiles llevaban a cabo actos de corrupción;
2. Solicitud al Gobierno Federal para que este realizara la dispersión de recursos a las personas responsables de estancias infantiles, por concepto de los subsidios de los meses de enero y febrero, en términos de lo establecido en las reglas de operación del PEI para el ejercicio fiscal 2018;
3. Solicitud de una disculpa pública de las autoridades federales por difamación y daño en la imagen y reputación de personas responsables de estancias infantiles, al haberlas señalado como corruptas y de manejar de manera irregular las estancias infantiles.<sup>414</sup>

Estas solicitudes por parte de los beneficiarios del PEI, principalmente responsables de estancias infantiles, demuestran la constante fricción que sufrieron con diversas autoridades administrativas implicadas en la cancelación del PEI al plasmar sus inconformidades, por lo que buscaron en la CNDH un mediador que facilitara el diálogo entre autoridades y los quejosos.

---

<sup>412</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>413</sup> *Ibidem*, pp. 12-15.

<sup>414</sup> *Ibidem*, p. 17.

Previo a realizar la correlación de hechos y consecuencias que propiciaron las afectaciones a la esfera jurídica de los beneficiarios del PEI con motivo de su cancelación, la CNDH realiza un análisis situacional del programa a fin de evidenciar el impacto social que se produjo con su extinción.

Dentro del estudio del contexto, la CNDH se dedica a resaltar los aspectos favorables que se produjeron con la implementación del PEI, con base a la percepción de los beneficiarios del PEI, quienes consideran como principales logros del programa los siguientes:

1. La integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión del sistema nacional de estancias infantiles y guarderías;
2. Oportunidad para que familias de escasos recursos accedieran a espacios para el cuidado infantil;
3. Mejora en la calidad de vida de los beneficiarios, al brindarles la posibilidad de contar con empleo, mejorar su salud mental y física, así como el aumento en sus ingresos monetarios;
4. Impacto positivo en el desarrollo del lenguaje, motricidad y habilidades sociales de las y los niños que acudían a estancias infantiles.<sup>415</sup>

La percepción de los beneficiarios respecto de la aplicación del PEI es de suma relevancia, en virtud que la concepción que estos tienen sobre las aportaciones que el programa generó en sus vidas, son diferentes a las apreciaciones que emitió el Gobierno Federal, pues este último puede basar sus decisiones conforme a los resultados de evaluaciones, mientras que los beneficiarios tenían el poder de discernir sobre utilizar los servicios que ofrecía el PEI de acuerdo a sus experiencias y necesidades.

Aunado al análisis de las opiniones de beneficiarios, la CNDH realiza una recopilación de valoraciones emitidas por instituciones públicas como el Instituto Nacional de Nutrición, el DIF, la ONU, el PNUD, y la SEP, de los cuales a continuación se enlistan algunos de los aspectos que estas instituciones

---

<sup>415</sup> *Ibidem*, pp. 41 y 42.

consideraron como benéficos para la sociedad con motivo de la implementación del PEI:

1. Aumento de probabilidad para que mujeres de escasos recursos puedan obtener empleo, y el aumento de su jornada laboral para generar mayores ingresos;
2. Disminución en los índices de desarrollo global anormal respecto a los menores que acuden a estancias infantiles, en virtud de que su crecimiento biológico y psicológico se encontraba monitoreado por el *Sistema de Vigilancia Nutricional y de Neurodesarrollo en Estancias Infantiles*;
3. Reconocimiento mundial del PEI como una política de la administración pública que promueve el enfoque de género en la provisión de servicios públicos;
4. Mecanismo para abatir el rezago en el primer grado de educación preescolar, mediante el reconocimiento de las actividades escolares que se realizaban en las estancias infantiles para que estas fueran equiparadas y avaladas como primer año de preescolar;
5. Implementación del *Modelo de atención y cuidado inclusivo para niños y niñas con discapacidad*, con el cual se buscó que el personal que laboraba dentro de las estancias infantiles contara con herramientas para el cuidado de niños con discapacidad, para de manera posterior transmitir estos aprendizajes a los padres de familia o tutores de estos menores, a fin de potencializar su desarrollo dentro y fuera de las estancias infantiles.<sup>416</sup>

Las observaciones vertidas por estas instituciones implican los aspectos del desarrollo integral de los menores que se vieron robustecidos con la implementación del PEI (educación, salud, nutrición, inclusión). Por otra parte, las opiniones de estas instituciones reflejan una mejora en la calidad de vida de las familias de estos menores, en aspectos que pueden ser comprobados, tales como el acceso y permanencia al mercado laboral, y el aumento en la equidad de labores entre varones y mujeres en los hogares mexicanos.

En esa tesitura, y dada la concordancia de criterios de estas instituciones, la CNDH advirtió la posibilidad de que ante la cancelación del PEI se estuvieran

---

<sup>416</sup> *Ibidem*, pp. 42-49.

violando de manera sistemática una serie de derechos, por lo que consideró que esta acción llevada a cabo por el Gobierno Federal es de carácter regresivo y en perjuicio de diversos derechos, como se analizará a continuación.

Con fundamento en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este organismo autónomo constitucional procedió a efectuar el estudio razonado sobre los derechos que fueron vulnerados con la cancelación del PEI, con base a las pruebas aportadas por los quejosos.

Para emitir la recomendación que se analiza, la CNDH realiza un estudio deductivo al determinar en un primer momento el tipo de derechos que se consideran agraviados con la cancelación del PEI, siendo estos los derechos económicos, sociales y culturales. Ello en razón que las opiniones institucionales descritas con anterioridad, estiman que el PEI tendió a mejorar la calidad de vida de las familias mexicanas, y a la tutela de bienes jurídicos elementales como el derecho al desarrollo, a la alimentación, educación y a la seguridad social.<sup>417</sup>

En ese sentido, la CNDH comienza el análisis de los agravios esgrimidos por los quejosos, argumentando que la cancelación del PEI es un acto administrativo de índole regresivo que vulnera derechos sociales, los cuales de acuerdo a su naturaleza revisten la cualidad de progresividad. Esta característica implica que el Estado debe adoptar las medidas necesarias para garantizar el aumento de los recursos para ampliar la tutela de derechos de manera gradual.<sup>418</sup>

Este razonamiento se produce en virtud que una de las principales causas por las cuales el PEI no continuó su operación, fue la disminución de su presupuesto lo cual propició que el sostenimiento de las estancias infantiles se tornara complicado para sus operadores. Por otra parte, la dinámica implementada por el PBNN implicó una serie de controversias en las prerrogativas de los menores y sus familias, cuyos alcances se analizan a continuación.

La primera afectación que produce la cancelación del PEI tiene que ver con la omisión de considerar los impactos que esta decisión puede producir en el interés superior de la niñez, en la etapa de la primera infancia. Al respecto la CNDH retoma

---

<sup>417</sup> *Ibidem*, pp. 40-50.

<sup>418</sup> *Ibidem*, p. 87.

los postulados emitidos por la Constitución y la LGDNN, en los cuales se establece que frente a toda decisión de autoridad deberá procurarse siempre el interés superior de la niñez, específicamente las implicaciones que pueda tener una decisión respecto a los menores.<sup>419</sup>

Dentro de una decisión de carácter administrativo que implique el interés de la niñez, no basta con cubrir los requisitos establecidos en el principio de legalidad (fundamentación y motivación), sino que debe detallarse de manera detenida los efectos que producirá esa decisión sobre cada uno de los derechos de los menores, conforme el asunto de que se trate. En este supuesto, al momento en que el legislador emitió las reglas de operación del PBNN, las cuales abrogaron al PEI, debieron establecer qué derechos de la infancia se verían afectados con la cancelación del PEI.

Frente a la omisión del Gobierno federal en establecer qué aspectos de la esfera jurídica de los menores se verían afectados con la cancelación del PEI, la CNDH apunta directamente a que la extinción del PEI agravia el interés superior de la niñez mexicana por las siguientes cuestiones:

1. La disminución de presupuesto para la operación del PEI, implica los derechos de la infancia, en la medida de que estos eran los beneficiarios directos de esta política, por lo tanto, para salvaguardar su interés superior, la administración federal debió garantizar la protección más amplia de sus derechos;
2. Ninguna autoridad implicada en la extinción del PEI y en la creación del PBNN justificó mediante un análisis integral de qué manera se protegió el interés superior de la niñez en ambos casos (extinción y creación de política pública);
3. No se consideró la opinión de los menores en la conclusión del PEI y en el inicio de operaciones del PBNN;
4. Omisión en el establecimiento de sistemas de auditoría que permitan verificar que la nueva modalidad de entrega de subsidios cumpla con el destino correcto de los recursos públicos, es decir el cuidado infantil;
5. Incumplimiento del Estado en sus obligaciones de proteger y promover los derechos, en virtud que los menores, en la etapa de la primera infancia se

---

<sup>419</sup> *Ibidem*, p. 134.

encuentran imposibilitados de determinar si desean acudir a una estancia infantil o no, tomando el Gobierno Federal esta decisión de manera unilateral y soslayando los derechos humanos de otras partes a quienes pudiera repercutir la decisión, tales como padres de familia, tutores y personas responsables de estancias infantiles;

6. Dado el carácter de indivisibilidad y progresividad que representa el interés superior de la niñez respecto a otros derechos humanos, se considera que la cancelación del PEI afectó de manera colateral los derechos de la infancia, como lo son el derecho al desarrollo, el vivir en condiciones de bienestar, de prioridad, educación, salud, participación, al juego y esparcimiento y a la inclusión de menores con discapacidad.<sup>420</sup>

Respecto a estas observaciones vertidas por la CNDH, cabe señalar que este organismo autónomo procuró ser objetivo en la ponderación de las afectaciones producidas a diversos derechos con motivo de la cancelación del PEI. Ello en razón de que realizó un estudio pormenorizado de todas y cada una de las prerrogativas que fueron vulneradas, partiendo desde un punto medular como lo es la definición y alcances del interés superior de la niñez, conforme al cual puede deducirse que esta decisión gubernamental no acató el compromiso adquirido con la niñez conforme a lo dispuesto en el artículo 4º constitucional y mediante otros instrumentos jurídicos internacionales de carácter vinculante.

Como se ha manifestado anteriormente, el PEI tuvo como característica ser un programa social integral, cuyos beneficios abarcaron tres tipos de beneficiarios: niñas y niños, padres de familia y personas responsables de estancias infantiles. En ese tenor, la CNDH dedica un apartado al estudio de derechos que fueron violentados a las personas responsables de estancias infantiles con motivo de la extinción del PEI.

Desde esa perspectiva, la CNDH refrenda que el tipo de derechos vulnerados con la cancelación del PEI son de índole económico, social y cultural. Para el caso de personas responsables de estancias infantiles, precisa que la clase de derechos

---

<sup>420</sup> *Ibidem*, pp. 138-141.



que fueron afectados en su esfera jurídica son de carácter económico. Ello en virtud de que sus fuentes de empleo, en este caso los centros de cuidado y atención infantil conocidos como estancias infantiles, sufrieron reducciones presupuestarias, lo que tornó complicado su sostenimiento, y que en consecuencia produjo el cierre de estos centros, generando de manera secundaria el desempleo del personal que laboraba dentro de dichas estancias infantiles.<sup>421</sup>

Por otra parte, se estima que a las personas responsables de estancias infantiles les fue violentada su garantía de debido proceso, en virtud de que la decisión administrativa de cancelar el PEI fue justificada por el Gobierno Federal con motivo de la comisión de actos de corrupción, sin contar con elementos suficientes que acreditaran tal situación, y al imputar de manera directa dichas conductas a los operadores de estancias infantiles, sin garantizar su presunción de inocencia.<sup>422</sup>

Estos señalamientos vertidos por el Gobierno Federal vulneran el derecho al honor y a la buena reputación, es por ello que dentro de las principales solicitudes de responsables de estancias infantiles hacia la CNDH se encontró el requerir a la Secretaría de Bienestar la emisión de una disculpa pública hacia este sector. Estos señalamientos incrementaron el malestar social de estos quejosos, en virtud de que las responsables de estancias infantiles sintieron dañada su imagen y reputación, confrontaron al Gobierno Federal para que exhibiera pruebas sobre el mal manejo general de los recursos que eran suministrados al PEI. Sin embargo, como se analizó en apartado precedentes, a la fecha la SFP no ha proporcionado información sobre el número de investigaciones integradas para estos efectos.

Con relación a los derechos de los padres de familia beneficiarios, que se vieron vulnerados con la cancelación del PEI se encuentran la garantía del cumplimiento de sus obligaciones parentales de proporcionar los más amplios cuidados a sus menores. El PEI representaba para los padres de familia, una alternativa para que sus hijos contaran con servicios de cuidado y atención infantil en las ocasiones en que sus principales cuidadores, es decir ellos mismos, no

---

<sup>421</sup> *Ibidem*, p. 142.

<sup>422</sup> *Idem*.

podieran asistirlos en la totalidad del día.<sup>423</sup>

Por otra parte, la CNDH condenó que la extinción del PEI produjera que los padres de familia tuvieran que abandonar sus centros de empleo o instituciones educativas, ante la falta de servicios accesibles que les permitieran conciliar entre sus actividades labores o de instrucción y la vida familiar, lo cual limitó el derecho de los padres de familia a su desarrollo y crecimiento personal.<sup>424</sup>

Otro aspecto por considerar es que la cancelación del PEI colocó a los padres de familia beneficiarios de dicho programa, en situación de desigualdad respecto de los padres de familia trabajadores que cuentan con seguridad social, y en consecuencia con servicios de guardería, con lo que la CNDH estima que esta decisión vulneró la característica de universalidad que revisten los derechos humanos.<sup>425</sup>

La falta de oportunidades que permitieran a los padres de familia el contar con espacios dignos para el cuidado de sus hijos, produjo que tuvieran que comprometer o abandonar sus actividades, lo cual implicó consecuencias secundarias, tales como un deterioro en la calidad de vida, al ver disminuidos los ingresos familiares, lo cual constituye un elemento para que los menores se vieran privados de la oportunidad de potencializar sus capacidades y mejorar su futuro.

Con el propósito de prevenir el avance en los efectos que produjeron estas violaciones a derechos humanos, así como con el propósito de sancionar y reparar estas vulneraciones a derechos fundamentales, conforme lo dispone el artículo 1º constitucional, y dentro del marco de sus atribuciones, la CNDH estableció las siguientes líneas de acción para los implicados en la cancelación del PEI.

A la Secretaría de Bienestar:

1. Establecimiento de un mecanismo que restituya a los menores, padres de familia, responsables y personal que laboraba dentro de las estancias infantiles los derechos que les fueron violentados tomando como base las reglas de operación del PEI para el ejercicio fiscal 2018;

---

<sup>423</sup> *Ibidem*, p. 155.

<sup>424</sup> *Idem*.

<sup>425</sup> *Ibidem*, p. 201.

2. Establecer mecanismos que permitan verificar que la entrega de apoyos económicos sea canalizada para el cuidado y atención infantil, sugiriendo la entrega directa a los CCAS;
3. Participación coordinada en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de llevar a cabo las medidas pertinentes para la asignación de un presupuesto digno para el cuidado infantil;
4. En conjunto con la SEP y el DIF Nacional, llevar a cabo las acciones administrativas para concretar los trámites correspondientes para acreditar el primer grado de preescolar a los menores que se encontraban inscritos en las estancias infantiles en el ejercicio fiscal 2018;
5. Realizar un estudio comparativo entre las reglas de operación del PEI y el PBNN, a fin de establecer un mecanismo que permita tomar los elementos más trascendentales de ambos programas en beneficio de la niñez.<sup>426</sup>

#### A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

1. Generar acciones para que de manera previa a la autorización de un presupuesto sean analizados los anteproyectos de reglas de operación de los distintos programas sociales que opera el gobierno federal;
2. Realizar las asignaciones de presupuesto con base a una perspectiva de derechos humanos.<sup>427</sup>

#### A la Comisión de Mejora Regulatoria:

1. Garantizar la mejor presentación y transparencia de anteproyectos de las reglas de operación de los programas sociales, a efecto de que sean de fácil conocimiento y acceso de la ciudadanía;
2. Verificar la armonización de la emisión de las reglas de operación de programa sociales con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de evitar la emisión de documentos complementarios.<sup>428</sup>

---

<sup>426</sup> *Ibidem*, pp. 230-232.

<sup>427</sup> *Ibidem*, pp. 232 y 233.

<sup>428</sup> *Ibidem*, pp. 234 y 235.

## Al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia:

1. Llevar a cabo acciones de supervisión y seguimiento a los CCAI, conforme a la normatividad relativa a la protección de los derechos de la infancia;
2. Garantizar que la prestación de servicios de cuidado y atención infantil, observen el cumplimiento del interés superior de la niñez y la protección de los derechos de la infancia.<sup>429</sup>

Todas y cada una de estas recomendaciones se encuentran relacionadas entre sí, a modo de evitar que existan lagunas que permitan la evasión de su cumplimiento y que con ello se sigan violentando los derechos humanos en la medida que fueron denunciados mediante las quejas que dieron origen a esta recomendación.

Con la emisión de estas solicitudes por parte de la CNDH se pretende restituir los derechos vulnerados. Entre estas acciones se aprecia la preocupación de la CNDH de garantizar la universalidad en la detención de violaciones de garantías y de procurar que la restitución de derechos sea general, independientemente si se trata de derechos de la infancia, de padres de familia, responsables de estancias infantiles y del personal que laboraba en las mismas.

Conforme a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se concedió un término de 15 días hábiles siguientes a la notificación de la recomendación para la aceptación de esta, a cargo de todos los entes públicos señalados en la misma. En caso de que se determinara no llevar a cabo la aceptación de esta recomendación, los entes implicados deberían exhibir la documentación que justificara la negativa.<sup>430</sup>

---

<sup>429</sup> *Ibidem*, pp. 235 y 236.

<sup>430</sup> *Ibidem*, p. 240.

### 3.4.1. *Respuesta a la recomendación 29/2019 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*

A pesar de los esfuerzos realizados por la CNDH como instancia para denunciar la violación de derechos humanos derivada de esta decisión gubernamental, con fecha 21 de junio de 2019, el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, hizo del conocimiento de la opinión pública la negativa en la aceptación de la recomendación emitida por la CNDH, bajo el argumento de que la violación de derechos señalada por la Comisión era inexistente.<sup>431</sup>

Aunado a lo anterior, con fecha 19 de junio de 2019, las direcciones jurídicas del SNDIF, emitieron el oficio 208.000.00/2064/2019, mediante el cual no aceptan la recomendación 29/2019. Entre los argumentos vertidos sobre dicha negativa, se encontraron las presuntas omisiones llevadas a cabo por la CNDH durante los periodos de gobierno de los Presidentes Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, sobre los cuales se apunta la comisión de numerosas violaciones a los derechos humanos.<sup>432</sup>

Continuando con el análisis de dicho oficio de respuesta, el SNDIF argumentó que la continuidad del PEI ponía en riesgo la integridad de los menores, al detectar que las condiciones en las que se prestaban los servicios de cuidado y atención infantil no eran las idóneas para salvaguardar el interés superior de la niñez, conforme a los resultados obtenidos en las visitas de supervisión y seguimiento que eran efectuadas por personal comisionado del DIF en el marco del PEI.<sup>433</sup>

Por otra parte, el SNDIF acusa a la CNDH de exceder las atribuciones que la Constitución le reconoce, al pretender resolver sobre el fondo de cuestiones

---

<sup>431</sup> Tourliere, Mathieu, “La Secretaría del Bienestar rechaza recomendación de la CNDH y la acusa de encubrir crímenes”, *Proceso*, 26 de junio de 2019, [s.p.], <https://www.proceso.com.mx/589911/la-secretaria-del-bienestar-rechaza-recomendacion-de-la-cndh-y-la-acusa-de-encubrir-crimenes>.

<sup>432</sup> Sistema DIF Nacional, “Respuesta a la recomendación número 29/2019 de la CNDH al SNDIF”, *Documentos*, Sistema DIF Nacional, Gobierno de México, 21 de junio de 2019, pp. 1 y 2, <https://www.gob.mx/difnacional/documentos/respuesta-a-la-recomendacion-numero-29-2019-de-la-cndh-al-sndif>.

<sup>433</sup> *Ibidem*, p. 3.

netamente jurisdiccionales, derivadas de la solicitud de particulares. Por lo que dicho Sistema considera que las recomendaciones específicas emitidas por la CNDH son excesivas y fuera de todo sustento jurídico, con lo que la imparcialidad y objetividad de la CNDH se puso en cuestionamiento.<sup>434</sup>

Dentro de dicho oficio de negativa, el SNDIF se dedica a realizar señalamientos al actuar de la CNDH sobre hechos pasados que representan capítulos dolorosos en la historia del país, tales como la ola de violencia que ha azotado al país desde hace poco más de 14 años, las desapariciones de personas y los casos de corrupción en las esferas más altas de la política mexicana.

Esta respuesta emitida frente a la recomendación de la CNDH, más allá de proponer alternativas viables que permitieran otorgar una solución al panorama de incertidumbre que aquejaba a los beneficiarios del PEI, agravó la tensión e inconformidad entre las personas afectadas por la cancelación del Programa y el Gobierno Federal, el cual continuó con la puesta en marcha del PBNN como nueva política social en materia de cuidado infantil, conforme se analizará a continuación.

### *3.5. Análisis de las nuevas políticas públicas en materia de servicios de cuidado y atención infantil*

Aún sin contar con un pronunciamiento de fondo por parte de la SCJN que permita concluir con las controversias derivadas de la cancelación del PEI, el Gobierno Federal decidió continuar con la implementación del PBNN, conforme lo dispuesto en sus reglas de operación, publicadas mediante acuerdo de fecha 28 de febrero de 2019.

El comienzo de operaciones del PBNN se dio en medio de una polémica generada por la asignación de presupuesto para dicho programa, en virtud de que este no se encontró contemplado y autorizado por el Congreso de la Unión en el marco de la aprobación del PEF 2019. Para ese ejercicio fiscal la asignación presupuestaria para el cuidado infantil sufrió una reducción del 50.1% respecto del ejercicio fiscal 2018, pasando de 4,070 millones de pesos a 2,041 millones de pesos

---

<sup>434</sup> *Ibidem*, p. 5.

para el ejercicio fiscal 2019.<sup>435</sup>

Dada esta reducción en el presupuesto, las actividades llevadas a cabo por el ahora PBNN encuentran diferencias radicales con la mecánica en la que fue implementada el PEI a lo largo de una década.

Entre las principales diferencias de ambos programas se encuentran las siguientes:

1. Cambio en el objetivo primordial del programa, el cual pasó de ser un mecanismo para que los padres de familia pudieran contar con servicios de cuidado y atención infantil, a ser un apoyo económico para el cuidado infantil;
2. Cambio en el número de municipios a nivel nacional que recibirían atención prioritaria en el programa, mismo que pasó de 1,278 municipios a 642, estos últimos de población mayoritariamente indígena;
3. Requisitos de inscripción más amplios, por lo que el PBNN solicita acreditar a los padres de familia que no cuentan con servicios de cuidado y atención infantil por parte de instituciones de seguridad social;
4. A diferencia del PEI, el PBNN no contempla la contratación de un seguro de accidentes para menores;
5. Reducción de \$150 pesos mensuales en el subsidio para menores sin discapacidad, por lo que el monto del PEI era de \$950 pesos mensuales, mientras que con el PBNN es de \$800 pesos por menor al mes;
6. Eliminación de los subsidios en la modalidad de impulso a los servicios de cuidado y atención infantil;
7. El PBNN no cuenta con mecanismos para asegurar el cumplimiento de un modelo educativo, por lo que no se garantiza el ejercicio del derecho a la educación mediante su implementación, a diferencia del PEI que mediante la firma de convenios con la SEP realizó acciones para acreditar el primer año de educación preescolar de los menores que eran atendidos dentro de las mismas.<sup>436</sup>

---

<sup>435</sup> CNDH, 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, CNDH, México, 10 de junio de 2019, p. 4, <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/10062019.pdf>.

<sup>436</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 29/2019*, *op. cit.*, pp. 64-66.

De estas principales diferencias, se advierte que la participación del Gobierno Federal en las políticas de cuidado infantil, a partir del ejercicio fiscal 2019, se limita a la asignación directa de recursos a los padres de familia, por lo que estos podrán llevar a cabo el manejo de los recursos asignados a discrecionalidad, ello en razón de que el PBNN no contempla mecanismos de fiscalización que permitan acreditar que los montos destinados para este programa sean empleados en servicios de cuidado y atención infantil.

Con las modificaciones señaladas anteriormente, surge un inminente estado de incertidumbre sobre la manera en que el Estado garantizará la protección al principio de interés superior de la niñez, pues si bien asigna recursos para esta materia, esta acción no es suficiente para asegurar que efectivamente este principio sea protegido.

Aunado a lo anterior, el Estado retira en cierta medida su participación dentro de la protección del interés superior de la niñez, en virtud que confiere a los padres de familia la responsabilidad completa de determinar el destino final que tendrán los recursos asignados de manera mensual mediante el PBNN.

De acuerdo con la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la Secretaría del Bienestar, para el ejercicio fiscal 2019, se tuvo registro de 212, 004 beneficiarios en el Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras,<sup>437</sup> es decir 101,478 beneficiarios menos que el último padrón de beneficiarios registrados por el PEI en el ejercicio fiscal 2018.

Para el ejercicio fiscal 2020, el PEF contempló una asignación presupuestaria de \$94.4 millones de pesos para la atención de un total de un total de 9,027 beneficiarios en el PBNN,<sup>438</sup> lo que representa una reducción al presupuesto de 7% con respecto al presupuesto aprobado para este programa para el ejercicio fiscal 2019.<sup>439</sup>

---

<sup>437</sup> Secretaría del Bienestar, *Padrón único de beneficiarios de bienestar*, Secretaría de Bienestar, México, 2019, [http://dggpb.sedesol.gob.mx/spp/datos/datos\\_abiertos/1er\\_trimestre2019/ninosninas2019-1.pdf](http://dggpb.sedesol.gob.mx/spp/datos/datos_abiertos/1er_trimestre2019/ninosninas2019-1.pdf)

<sup>438</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Previsiones de Gasto Programable para el 2020*, SHCP, México, 2019, p. 43, [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/exposicion/EM\\_Capitulo\\_3.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/exposicion/EM_Capitulo_3.pdf)

<sup>439</sup> Mora Legaspi, Mario, “Habrà menos recursos para el cuidado infantil”, *El Sol del Centro*, México, 14 de octubre de 2019, [s.p.], <https://www.elsoldelcentro.com.mx/republica/sociedad/habra-menos-recursos-para-el->



Con lo anterior nuevamente se pone en discusión la forma en que el Estado procura la protección del interés superior de la niñez, respecto a la prelación que tienen las políticas de austeridad características de esta administración federal.

Ante ello, organizaciones no gubernamentales como *México Evalúa* han demostrado su preocupación ante la constante disminución de presupuesto asignado para el cuidado infantil. Esta organización realizó un análisis del PEF 2020, en donde demostró que no solamente el PBNN sufrió recortes presupuestarios para el ejercicio fiscal 2020, sino también las ECBDI a cargo del ISSSTE con una disminución del 5% respecto al 2019, así como de las guarderías operadas por el IMSS, cuyo presupuesto sufrió una reducción del 0.2% con relación al 2019.<sup>440</sup>

Esta organización señala que aunado a los impactos que puede producir estas reducciones en la esfera jurídica de los menores, el sector que sufrirá las mayores consecuencias son los padres de familia que no cuentan con seguridad social, con lo cual las condiciones de estabilidad laboral de padres de familia trabajadores a nivel nacional, se encuentran en una situación alarmante.<sup>441</sup>

La incidencia que representan los recortes presupuestarios en la calidad de vida de los sectores que carecen de seguridad social para el cuidado infantil, se reflejan en la disminución de menores que pueden acceder a los servicios de cuidado y atención infantil, es decir, que existe una mayor probabilidad de que los menores que contaban con el servicio de guarderías por conducto del PEI, se vean desprovistos de estos servicios a diferencia de los menores cuyos padres de familia cuentan con seguridad social.

La constante disminución del presupuesto para el cuidado infantil puede propiciar fenómenos como la deserción escolar y el abandono de los centros de empleo por parte de padres de familia, en virtud que ante la disminución del presupuesto para el PBNN como lo fue para el PEI, producirá la menor

---

cuidado-infantil-4312658.html.

<sup>440</sup> México Evalúa, “Más lágrimas: el presupuesto 2020 para el cuidado infantil”, *La caja negra*, México Evalúa, México, 23 de octubre de 2019, [s.p.], <https://www.mexicoevalua.org/cajanegra/mas-lagrimas-el-presupuesto-2020-para-cuidado-infantil/>

<sup>441</sup> *Idem.*

disponibilidad de CCAI para personas que no cuenten con seguridad social.

Ante estas circunstancias y frente a la falta de acuerdos para establecer las líneas para la creación de mecanismos o políticas públicas que permitan erogar el presupuesto de manera transparente, eficaz, eficiente y con perspectiva de derechos humanos, es necesario realizar una introspección de los esfuerzos que se han llevado a cabo en nuestro país para la protección del interés superior del menor, específicamente mediante la puesta en marcha de servicios de cuidado y atención infantil.

Dentro de dicho análisis de introspección se debería observar todas aquellas circunstancias que derivadas de determinaciones administrativas pudieran generar agravios en la esfera jurídica de los menores y comprometer en determinada medida su desarrollo integral, a fin de proponer alternativas viables para la protección del interés superior de la niñez.

Como herramienta para verificar las buenas prácticas que se han realizado en otros Estados para impulsar políticas públicas que tiendan a proteger este interés, y en consecuencia a promover las condiciones para que el Estado sea coadyuvante al desarrollo integral del menor, se encuentran los estudios comparados.

Dichos estudios, pudieran fungir como una herramienta objetiva y novedosa, a fin de lograr el establecimiento de criterios imparciales que permitieran establecer las bases de una nueva política pública que garantice de manera más amplia no solamente la protección del interés superior de menor, sino la protección de la esfera jurídica de los padres de familia trabajadores, y con ello dotar de un ambiente de certidumbre legal y de seguridad social a la célula elemental de la sociedad: la familia.

## **Capítulo 4**

### **Cultura del cuidado infantil como principal herramienta para la protección del interés superior de la niñez**

*Un niño, un profesor, un lápiz y un libro  
pueden cambiar el mundo.*  
Malala Yousafzai

SUMARIO: 4.1. *El interés superior de la niñez y la cancelación del Programa de Estancias Infantiles.* 4.2. *Modelos y políticas públicas para el cuidado infantil en México.* 4.3. *El cuidado infantil en la dinámica social y familiar de México.* 4.4. *Desafíos del cuidado infantil en la cultura de protección del interés superior de la niñez.*

Las políticas públicas para el cuidado y atención infantil en México han sido objeto de controversia durante la presente administración federal, ello debido a la cancelación del PEI, situación que motivó a los sectores políticos y académicos a cuestionarse los efectos que produciría dicha determinación administrativa en el interés superior de la niñez y en el entorno familiar y social en el que se desenvuelven los menores.

En ese tenor, es necesario indagar sobre los modelos de cuidado y atención infantil que se encuentran vigentes en México, a fin de realizar un diagnóstico sobre sus generalidades con la finalidad de posicionar en la agenda pública los retos a los cuales se enfrenta la tutela del interés superior de la niñez mediante la intervención del Estado en el diseño de políticas públicas en este rubro. Para tal efecto se analizarán de manera paralela los

esquemas que han resultado exitosos en otros países de América Latina que comparten similitudes con México, y cuyas prácticas pudieran emularse en nuestro país en beneficio de la niñez.

#### 4.1. *El interés superior de la niñez y la cancelación del Programa de Estancias Infantiles*

El cuidado infantil en nuestro país ha sido catalogado como una actividad realizada de manera mayoritaria dentro de los hogares, sin embargo, ante el cambio de dinámica social de nuestros tiempos, en el que existe una nueva composición y redistribución de tareas en los hogares de las familias, las formas de procurar el cuidado y la asistencia infantil deben considerar los impactos y relevancia de las nuevas instituciones que han sido creadas para facilitar y profesionalizar estas tareas, en beneficio no solamente de la niñez mexicana, sino como apoyo en las en el desarrollo del núcleo familiar.

De acuerdo con la UNICEF, la relevancia de que un país cuente con programas sociales enfocados a la niñez se fundamenta en elementos de índole moral, económico y financiero. Este organismo internacional asevera que la inversión en programas destinados para la infancia se traduce en beneficios como la ruptura de los ciclos de pobreza, el asentamiento de las primeras bases para la mejora en la calidad de vida de las personas, específicamente en los aspectos de alimentación, salud, y la eliminación de barreras para el acceso a la educación.<sup>442</sup>

Aunado a los beneficios para el desarrollo personal del menor que conlleva la implementación de este tipo de esquemas, la presencia de estos programas tiende a procurar el acceso a la justicia social<sup>443</sup> para este sector vulnerable, es

---

<sup>442</sup> UNICEF, *La importancia de invertir en la niñez*, UNICEF, Nueva York, 2020, [s.p.], [https://www.unicef.org/spanish/socialpolicy/index\\_53294.html](https://www.unicef.org/spanish/socialpolicy/index_53294.html).

<sup>443</sup> El concepto social ha sido abordado desde diversas aristas, entre las que destacan corrientes filosóficas, antropológicas, sociológicas y jurídicas, que han propiciado una amplia extensión sobre el contenido de la idea de justicia social, por lo que para efectos de este estudio, se tomó como elemento de referencia la definición de la ONU establecida en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo, donde se define a la justicia social como un principio fundamental para la convivencia pacífica y próspera dentro de los países y fuera de ellos, mediante la eliminación de las barreras que enfrentan las personas debido al género, la raza, la etnia, la religión, la cultura o la discapacidad. Ver más en: Naciones Unidas, *Día Mundial de la Justicia Social. 20 de febrero*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2020, [s.p.],

decir, que con la ejecución de estos programas se pretende que los menores que se encuentran en situación de vulnerabilidad con motivo de su desarrollo en condiciones de pobreza o pobreza extrema, puedan acceder a un entorno que les permita el ejercicio de todos los derechos que sean oportunos para un potencializar sus capacidades.

En ese orden de ideas, se advierte que la existencia de la figura de estancias infantiles en la sociedad puede atender a dos fines: el primero de índole formativo para los menores, donde se procura el desarrollo de sus capacidades cognitivas, motrices y sociales, y el segundo de ellos de índole económico, al fungir como una herramienta para facilitar el acceso de los padres de familia al mercado laboral y como una fuente de empleo.

Por otra parte, se puede señalar que el contar con programas destinados para la primera infancia, implica una inversión a largo plazo. Mediante la puesta en marcha de programas enfocados a la infancia, se pueden detectar las necesidades primarias, dar atención a estas, y una vez cubiertas, prevenir problemas futuros. De lo anterior se puede afirmar que los programas destinados a la infancia no son solamente mecanismos de acción para atacar problemas concretos, sino que tienen la variante de fungir como herramientas de prevención de diversos fenómenos futuros.

Empero la presencia de características que ponen de manifiesto la relevancia de contar con este tipo de programas sociales, la presente administración federal decidió poner fin a la aplicación de este programa ubicado en el rubro del desarrollo social, de acuerdo con las consideraciones y hechos que a continuación se mencionan.

#### *4.1.1. Contextos y factores para la extinción del Programa de Estancias Infantiles*

Para determinar cuáles fueron las implicaciones que conllevó la cancelación del PEI en el interés superior de la niñez, resulta fundamental establecer un contexto desde

---

<https://www.un.org/es/observances/social-justice-day>.

un punto de vista deductivo en el que se analice cuál fue la trascendencia del PEI dentro de la sociedad mexicana, a fin de ponderar los costos y beneficios que implicó la extinción del mismo, tanto para los menores de edad como para otras personas que se veían implicadas en la operación del mismo.

A efecto de realizar la ponderación antes mencionada, es conveniente partir del análisis del contexto social, en el cual se identificará la manera en que este programa sirvió para la vida cotidiana de los mexicanos que utilizaron de alguna manera los servicios del PEI en su periodo de ejecución.

En primer término, del análisis de la mecánica de operación del PEI durante su implementación, se puede advertir que este incidía de manera directa en dos grupos de población principalmente: los niños y las madres trabajadoras, sin embargo, no fueron los únicos grupos de población que se vieron beneficiados con la ejecución de este programa como se describe a continuación.

Si bien el PEI tenía como propósito el contar con espacios dignos y personal calificado para fungir como centros de cuidado infantil, esta política social propició la modificación del entorno familiar, en virtud de que el cuidado de menores ya no se encontró únicamente delegado al sector familiar, sino que promovió que los cuidadores de los menores tuvieran oportunidad de contar con mayores recursos de tiempo para realizar otras actividades productivas, como el trabajo y el estudio.

En México, culturalmente se ha atribuido a las madres de familia la responsabilidad de cuidar y criar a los menores de edad,<sup>444</sup> por lo que el PEI representó un nicho de oportunidad para que las madres mexicanas contaran con espacios que les permitieran dejar el cuidado de sus hijos a otras personas certificadas para tal efecto, en consecuencia, la mujer madre de familia mexicana se encontró frente a un escenario propicio para realizar diversas actividades ajenas al entorno familiar, con lo cual se puede afirmar que este programa social fungió como una herramienta para el empoderamiento femenino dentro de la sociedad.

Otro sector diverso a la infancia, que se vio beneficiado con la puesta en marcha del PEI fueron las personas responsables de estos centros de cuidado y

---

<sup>444</sup> Torres Velázquez, Laura Evelia, *et al.*, “Responsabilidades en la crianza de los hijos”, *Enseñanza e Investigación en Psicología*, Xalapa, vol 13., núm. 1, enero-julio 2008, Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación en Psicología A.C., pp. 81-85, <https://www.redalyc.org/pdf/292/29213107.pdf>

atención infantil, pues estos espacios constituyeron fuentes de empleo directas tanto para los propios titulares de estos espacios como para las personas que desempeñaban alguna labor dentro de la misma, tales como asistentes, auxiliares educativos, cocineros, entre otros, lo cual prueba que otro de los beneficios que aportó este programa a la sociedad mexicana fue el incremento de los empleos en todo el país.

Finalmente se registró la existencia de otro grupo beneficiado gracias a la implementación del PEI: los padres de familia solteros. Este sector constituye un grupo poco valorizado y considerado en la sociedad, que cada vez adquiere mayor relevancia, ello en virtud de la recomposición social propiciada por el incremento de separaciones, divorcios y la incorporación de la figura femenina en el mercado laboral.<sup>445</sup>

Este grupo encontró en la figura del PEI una herramienta para asignar el cuidado de sus menores a personas calificadas para tales funciones, a fin de que estos no se vieran en situaciones que motivaran el abandono de sus fuentes de empleo o de deserción escolar, o en las situaciones más adversas, al abandono de sus hijos para buscar el sustento para alcanzar niveles de vida decorosos.

Entre las principales razones por las cuales el Gobierno Federal determinó llevar a cabo el cese de actividades del PEI, destacan factores de índole político al considerar a esta política social como un nicho de opacidad, es decir, como una figura en la cual se encarnizaron dos principales enemigos a combatir en este sexenio: la corrupción y el mal ejercicio de los recursos y de la función pública. Tal como lo justificó el Gobierno de México en la respuesta que dio a la CNDH respecto a la recomendación que esta emitió con motivo de la extinción del PEI.<sup>446</sup>

---

<sup>445</sup> Mena, Paulina, y Rojas, Olga, “Padres solteros en la Ciudad de México. Un estudio de género”, en *Papeles de población*, México, núm. 66, octubre 2010, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, El Colegio de México, p.2, <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v16n66/v16n66a3.pdf>

<sup>446</sup> Dentro del oficio 208.000.000/2064/2019, emitido por la Secretaría de Salud y el SNDIF, con el cual se da respuesta a la CNDH respecto a la recomendación 29/2019 referente a personas usuarias y beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, se establece una serie de consideraciones preliminares, en donde se aprecia que el sentido de la decisión de cancelar el PEI, se fundamenta en una serie de hechos en los que se cuestiona la capacidad de actuación de la CNDH frente a conflictos políticos y sociales. Con ello se fundamenta que la supresión del programa social que nos ocupa, se diera por las mismas razones de las cuales se acusa a la CNDH de encontrarse rebasada en sus funciones respecto a la problemática social del país. Ver más en: Gobierno de México, SNDIF, *Respuesta a la recomendación 29/2019 de la CNDH al SNDIF*, Gobierno de México, 2019, pp. 2-4,

Aunque a finales del sexenio de Enrique Peña Nieto, la entonces SEDESOL operaba de manera directa 11 programas sociales,<sup>447</sup> la conclusión de ninguno de ellos generó el mismo revuelo que la cancelación del PEI, ello en virtud de que no se tiene documentado que los beneficiarios de otros programas sociales extintos, u organizaciones de la sociedad civil promovieran acciones en contra de esas acciones gubernamentales, como lo fue en el caso de estancias infantiles.

Por otra parte, no se tienen registros sobre pronunciamientos y encabezamiento de acciones por parte de integrantes de los poderes Legislativo y Judicial o de organismos autónomos por la extinción de otros programas sociales, sino que las manifestaciones en contra de la serie de modificaciones que sufrieron los programas de la entonces SEDESOL, se centraron de manera prioritaria respecto de la terminación del Programa de Estancias Infantiles.<sup>448</sup>

Haciendo alusión al oficio de contestación del Gobierno Federal a la CNDH respecto a su recomendación 29/2019, se advierte la existencia de otros factores que motivaron la cancelación del PEI, aunados a los señalados en líneas anteriores, entre los que figuran el actuar omiso de la CNDH frente a diversas problemáticas sociales, como el combate al crimen organizado en el sexenio de Felipe Calderón, la tragedia de la guardería ABC en Sonora, y la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, señalamientos con los que se pretendió desacreditar la opinión vertida por este organismo autónomo respecto a la cancelación del PEI, poniendo en tela de juicio su imparcialidad y eficacia.

Por otra parte, dentro de dicho oficio de respuesta, se acusa a la CNDH de ejercer actos de parcialidad en favor de militantes o simpatizantes del PAN, pues se afirma que la mayoría de las quejas interpuestas ante la CNDH por el tema que nos

---

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/471009/OficioN\\_208.000.00\\_2064\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/471009/OficioN_208.000.00_2064_2019.pdf).

<sup>447</sup> El listado de los programas sociales que operaron durante el sexenio 2012 a 2018, encuentra disponible en la Guía de Programas Sociales. Gobierno de México, *Guía de Programas Sociales*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2016, [s.p.], [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/119689/GPS\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/119689/GPS_2016.pdf).

<sup>448</sup> Si bien diversos medios de comunicación apuntaron que el Gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador había cancelado programas sociales que incidían de manera directa en el combate a la pobreza, entre los programas que recibieron mayores menciones se encuentran el programa PROSPERA, Comedores Comunitarios y Estancias Infantiles, de los cuales este último fue el único del cual se promovieron acciones legales para procurar dar revés a la determinación administrativa que provocó su cese de funciones. Ver más en: El Economista, *AMLO eliminó 12 programas sociales que incidían en la pobreza*, El Economista, México, 2019, [s.p.], <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-elimino-12-programas-sociales-que-incidian-en-la-pobreza-20190901-0005.html>.



atañe fueron promovidas por particulares que militan o simpatizan en dicho partido político.<sup>449</sup>

Otro tipo de factores son los que se derivaron de una serie de auditorías y revisiones practicadas a la funcionalidad del PEI, en las que se detectó el pago indebido de subsidios, en virtud de que no se acreditó la existencia de un aproximado de 85,000 menores, con lo que se reforzó el señalamiento del uso indebido de recursos públicos esgrimido en primer término por el propio Presidente de la República.<sup>450</sup>

Continuando con el análisis de los factores de operación del PEI que propiciaron su cese, se encuentra que cerca del 40% de las Estancias Infantiles supervisadas representaban riesgo para los menores,<sup>451</sup> sin embargo en el oficio de contestación no se precisa cual fue la metodología empleada para llegar a tal conclusión, ni se especifica cuáles son los criterios para clasificar como riesgosas a dicho porcentaje de estancias infantiles. Asimismo, este oficio es omiso en señalar dónde se encuentran los instrumentos de medición y evaluación de los cuales se interpretan estos resultados, y si son susceptibles a ser solicitados por los ciudadanos vía Plataforma Nacional de Transparencia.

Finalmente, este oficio refuerza su idea de rechazar la recomendación 29/2019 en virtud de que sostiene que la principal causa por la que se canceló el programa fue el mal uso de los recursos públicos, y que la aceptación a la opinión de la CNDH implica el consentimiento de esta conducta ilícita, contrario a los ideales propuestos por la presente administración federal para acabar con la corrupción del sistema político y normativo del país.<sup>452</sup>

Para efectos metodológicos y toda vez que a lo largo del presente capítulo se mencionarán en múltiples ocasiones los factores que motivaron la extinción de PEI, estos se plasman en la siguiente tabla a fin de que sean localizables de manera

---

<sup>449</sup> Gobierno de México, SNDIF, “*Respuesta a la recomendación 29/2019 de la CNDH al SNDIF*”, *op. cit.*, p. 2.

<sup>450</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>451</sup> *Idem*.

<sup>452</sup> *Ibidem*, pp. 3 y 4.

accesible para los efectos del análisis de efectos de la cancelación del PEI en el interés superior de la niñez que se desarrollará en los siguientes temas.

**Tabla 4. Elementos que motivaron la cancelación del Programa de Estancias Infantiles**

Supuesto	Tipo de elemento
Resultados de auditorías practicadas al PEI donde se desprende el desvío de recursos y mal uso de los mismos, caso <i>niños fantasmas</i> .	Administrativo
Revisiones a la operatividad del programa en el que se advierte que el 40% de las estancias infantiles que se encontraban en operación representan riesgo para los menores.	Administrativo
Discrecionalidad en la firma de Convenios de Concertación para determinar quién habría de fungir como responsable de las mismas	Político
Parcialidad hacia beneficiarios del programa identificados como militantes y simpatizantes del PAN	Político

**Fuente:** Elaboración propia con base al análisis del oficio de contestación por parte del SNDIF a la recomendación 29/2019 emitida por la CNDH.

Una vez identificados estos factores, y a efecto de determinar en qué medida estos crearon consecuencias en el interés superior de la niñez, se procederá a la comparación de dichos elementos frente a las características que componen el interés superior del menor.

Los elementos que se tomarán en consideración son los señalados en los instrumentos jurídicos internacionales de los cuales el Estado Mexicano forma parte, como la Convención de los Derecho del Niño, y que sirven como referente mundial para el diseño de normativas y disposiciones en materia de derechos de la infancia.

#### 4.1.2. Ponderación del principio de interés superior de la niñez en la cancelación del Programa de Estancias Infantiles

De acuerdo con el contenido del artículo 4º de la Constitución, se establece la obligación del Estado mexicano de velar y cumplir con el interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Este ejercicio de prerrogativas será efectivo en la medida en que el Estado creé las condiciones adecuadas para el

desarrollo de todas y cada una de las facultades y capacidades de la niñez, tales como un ambiente libre de violencia, el respeto a su dignidad y la orientación para la madurez de aspectos como el físico, afectivo, cognitivo y social. Esta disposición constitucional establece que el Estado deberá cumplir el respeto a este principio para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas destinadas a la niñez.

Dentro de la etapa de ejecución de políticas públicas se lleva a cabo una serie de toma de decisiones en las cuales debe observarse de manera imperativa dicho principio. Entre las decisiones a tomar se encuentra la continuidad o supresión de una política, misma que dependerá de diversos factores como los resultados obtenidos, grado de satisfacción social o aceptación y el cumplimiento de la finalidad para la cual fueron implementadas, dichos factores deben ser estudiados con objetividad, ponderando los beneficios sociales que ha representado su aplicación.<sup>453</sup>

Sin embargo, a pesar de que el interés superior de la niñez en nuestra Constitución se establece como principio para decidir sobre los aspectos concernientes a los menores de edad, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, indica que dicho principio no es de carácter exclusivo para la toma de decisiones, sino que dicha figura normativa debe ser observada para todo acto, conducta, propuesta, servicio, procedimiento e incluso omisiones, en las que se vean involucrados los derechos de la infancia.<sup>454</sup>

En ese tenor, la decisión de cancelar el PEI implicó un proceso que involucró actos, conductas, propuestas y procedimientos, los cuales, al emanar de la máxima autoridad administrativa del país, por mandato constitucional debieron atender al principio de interés superior de la niñez, a fin de que el resultado de esa determinación se tradujera en un producto que beneficiara a ese sector de la población mexicana, conforme se analiza a continuación.

---

<sup>453</sup> Franco Corzo, Julio, *op. cit.*, p. 37.

<sup>454</sup> UNICEF, “Observación No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”, en *Observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño*, UNICEF, México, 2014, p. 262, <https://www.unicef.org/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>.

Dentro de los actos que dieron paso a la cancelación del PEI, se encuentra la puesta en marcha de evaluaciones realizadas por el CONEVAL a fin de verificar el cumplimiento de objetivos generales y específicos, con el propósito de cuestionar la medida en que este generó beneficios o perjuicios a su población objetivo.

En esa tesitura, la última evaluación reportada por este organismo evaluador de las políticas públicas en México data del año 2019, y en ella se reportaron las cifras que amparan el incremento de la participación femenina dentro del mercado laboral, conforme a la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, y reconoce que contar con servicios de cuidado y atención infantil fomenta las condiciones para impulsar la autonomía de las mujeres, quienes pueden acceder a dichos servicios y utilizar el tiempo que antes destinaban al cuidado infantil, a la realización de actividades diversas al ejercicio de la maternidad.<sup>455</sup>

Por otra parte, esta evaluación a cargo del CONEVAL en el año 2019, hace referencia a la disminución del presupuesto otorgado al PEI,<sup>456</sup> con lo que se pone de manifiesto el carácter regresivo de esta determinación administrativa,<sup>457</sup> ello en virtud de que se limitan los recursos públicos asignados para el combate de una carencia social, como lo es la falta de esquemas de seguridad social para el cuidado de los menores de edad (guarderías), con lo que se vulneran los derechos económicos sociales y culturales de los niño y sus padres de familia.

Otra razón para considerar como regresiva la cancelación del PEI es la trasgresión de diversas disposiciones establecidas en la Ley General de Desarrollo Social, específicamente en sus artículos 18, 19 y 20 en los cuales se consagran los principios que se deben seguir para la aprobación del presupuesto destinado a programas prioritarios. En estos artículos se distingue a los programas sociales con el carácter de prioritarios, toda vez que atienden a finalidades específicas como mejorar las condiciones de los sectores vulnerables, en este caso la niñez, la

---

<sup>455</sup> CONEVAL, *Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Recuento de las evidencias de las evaluaciones 2007-2019*, op. cit, pp. 5- 15.

<sup>456</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>457</sup>

conservación del empleo y actividades productivas, por lo cual este tipo de programas no pueden sufrir disminuciones presupuestarias.<sup>458</sup>

Sin embargo estas características no fueron observadas en el decreto de fecha 28 de febrero de 2019, toda vez que como ha quedado señalado anteriormente, el presupuesto destinado a este programa su redujo a más de la mitad respecto al autorizado un ejercicio fiscal anterior, dejando en estado de vulnerabilidad a los padres de familia trabajadores, por lo que se estima que no se consideró el interés superior de los menores que recibían los servicios de cuidado y atención infantil bajo los esquemas manejados en el PEI.

Otra acción realizada al tenor de la cancelación del PEI, fue la aprobación y publicación en el Diario Oficial de la Federación del acuerdo que contiene las reglas de operación del PBNN, para el ejercicio fiscal 2019, el cual abrogó al PEI.

En estas reglas de operación se establecen una serie de criterios para realizar la dispersión de recursos federales de manera directa a padres y madres trabajadoras que no cuentan con esquemas de seguridad social, para que estos puedan acceder a los servicios de cuidado y atención infantil. Sin embargo, del análisis de estas reglas no se advierten los mecanismos tangibles con los cuales se garantice que dichos recursos sean efectivamente erogados en conceptos de cuidado infantil, es decir, que este programa carece de una metodología de seguimiento y evaluación con la que se permita verificar que la entrega de recursos federales sea destinada para la protección del interés superior de la niñez, vía servicios de cuidado infantil de calidad.<sup>459</sup>

Ahora bien, entre las conductas pasivas en las que incurrió el Ejecutivo Federal que produjeron la cancelación de este programa, se encuentran principalmente dos: la omisión de observar las opiniones, evaluaciones y

---

<sup>458</sup> Congreso de la Unión, *Ley General de Desarrollo Social*, *op. cit.*

<sup>459</sup> Algunos de los mecanismos empleados durante la ejecución del PEI que se implementaron para verificar la protección del interés superior de la niñez fueron las visitas de supervisión y seguimiento a estancias infantiles llevadas a cabo por personal comisionado de la SEDESOL y del SNDIF, en las cuales mediante una serie de reactivos contenidos en una cédula de supervisión de evaluaban las condiciones de seguridad, higiene, alimentación y capacitación del personal que laboraba dentro de las estancias infantiles, a fin de analizar que los menores recibieran una atención adecuada para el desarrollo de sus capacidades. Estos mecanismos de control no se encuentran vigentes en el PBNN puesto que en sus reglas de operación no se establece en qué lugar los menores recibirán los servicios de cuidado y atención infantil, lo que genera dificultades para dar un seguimiento operativo al programa.

recomendaciones respecto al PEI, emitidas por propios entes gubernamentales y autónomos como el CONEVAL, la CNDH y la ASF, así como organismos y programas de carácter internacional como la ONU y el PNUD; y por otro lado, el enfoque de los factores que fueron tomados en cuenta para suspender la continuidad del programa.

En cuanto a la omisión de observar diversos informes y dictámenes de organizaciones nacionales e internacionales sobre los resultados del PEI en la sociedad mexicana, cabe hacer mención que estos contenían ponderaciones de las acciones llevadas a cabo por el PEI, en lo concerniente a aspectos sobre su trascendencia para fomentar el cuidado infantil, la protección del interés superior de la niñez, y la relevancia que representó el programa como herramienta para propiciar la permanencia en el mercado laboral de los padres de familia trabajadores.

No obstante que dentro de estos informes se dio vista de la situación que en ese entonces imperaba dentro de la operación del programa, como sus logros, impactos benéficos en la sociedad, así como los aspectos a mejorar y deficiencias, esta compilación de estudios no fue observada de manera holística, sino que su consideración se enfocó en los aspectos en los que se denunciaban las deficiencias del control administrativo del PEI, específicamente en la manera en que eran dispersados los subsidios para el cuidado infantil, de lo que se advierte que no se analizaron las opiniones en las que se destacaba la manera en que dicha política pública garantizaba la protección del interés superior de la niñez.<sup>460</sup>

Respecto al segundo aspecto que implica omisiones en el actuar del Ejecutivo Federal, se encuentra la orientación de los factores que fundamentaron la cancelación del Programa de Estancias Infantiles, mismos que conforme al análisis efectuado en apartados anteriores, refieren a aspectos de índole político y administrativo.

---

<sup>460</sup> Este argumento se encuentra presente en reiteradas ocasiones dentro del único documento oficial donde el Gobierno de México se posiciona respecto a la cancelación del Programa de Estancias Infantiles, mismo que se ha analizado a lo largo de este estudio, documento consistente en el oficio de contestación a la recomendación 29/2019 de la CNDH. Gobierno de México, SNDIF, “*Respuesta a la recomendación 29/2019 de la CNDH al SNDIF*”, *op. cit.*, p. 3.

Para realizar una ponderación integral en materia de derechos de la infancia, y a fin de evitar detrimentos en su esfera jurídica la SCJN señala que es necesario llevar un escrutinio estricto frente a cualquier situación que pueda comprometer los intereses de los menores. En este caso la Corte estima que la protección de los derechos de la infancia debe de ser llevada a cabo por las autoridades mediante medidas reforzadas o agravadas, en virtud que el interés del menor debe protegerse siempre con una mayor intensidad,<sup>461</sup> de lo que se advierte que toda decisión que involucre derechos de menores debe ser en beneficio de estos, procurando la progresividad del ejercicio de sus prerrogativas.

En ese sentido, los responsables de la toma de decisiones relativas a la infancia, a saber los Poderes de la Unión, deben justificar su actuar conforme a las normas en materia de derechos de la infancia. Si se analiza la legislación conducente, se obtendrán elementos para una adecuada ponderación que permita valorar la proporcionalidad de las decisiones que estos tomen, así como las repercusiones a corto, largo y mediano plazo que se puedan generar en los intereses de los menores.

Por otra parte, la protección del interés superior del menor no se encuentra estrictamente reservada a los órganos del Estado, sino que la responsabilidad de garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los menores se encuentra compartida entre las instituciones y la familia, por lo que el contar con centros para el cuidado infantil, como las estancias infantiles, representa una medida reforzada para la protección del interés de los menores.

En ese tenor, y como se precisa en la Convención de los Derechos del Niño, el interés superior del menor conlleva la aplicación de medidas que permitan asistir a los padres, madres y personas cuidadoras de menores. De lo anterior se advierte, que la protección del interés superior del menor también tiene alcances para quienes son los primeros responsables en garantizar la protección de los infantes, por lo que las medidas que se tomen respecto a la infancia también deben procurar la creación de herramientas que faciliten a sus padres o tutores la encomienda del

---

<sup>461</sup> Tesis P./J. 7/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, septiembre de 2016, número de registro 2012592.

cuidado infantil.<sup>462</sup>

Dado que el interés superior del menor es un principio al que debe otorgarse prioridad en todo proceso de toma de decisiones, se necesita que la defensa de este se encuentre plenamente identificable en los debates que tiendan a incidir en los mecanismos para el ejercicio de sus derechos, tal como el caso de la cancelación del programa.

En ese sentido, la CNDH, dentro de su recomendación 29/2019 advirtió que el Ejecutivo Federal violó el principio de interés superior de la niñez en razón de que este precepto constitucional no fue considerado como elemento toral para la cancelación del PEI por una serie de estimaciones que se analizan a continuación.

En primer lugar, se estima que las autoridades ejecutoras en ningún momento tomaron en consideración el interés de los menores que hasta el año 2019 recibían los apoyos del PEI, no obstante de la obligación constitucional, convencional y reglamentaria a la que se encuentra sujeto el Estado Mexicano para proteger este principio.<sup>463</sup> Este argumento refiere a que dentro de la justificación que emitió el Ejecutivo Federal, se exponen únicamente una serie de razones por las que se determinó cancelar este programa, sin contar con un estudio de fondo, fundado y motivado, en el que se señalaran los puntos del PEI que afectaban al interés superior de la niñez para justificar el porqué de su cancelación.<sup>464</sup>

Aunado a la carencia de una debida fundamentación y motivación, los cuales son elementos que forman parte esencial de todo acto administrativo y de suma relevancia al implicar derechos de un grupo vulnerable, se encuentra también la falta de un estudio que permitiera vislumbrar los efectos o consecuencias que se producirían con esta medida político-administrativa, tanto para las y los niños, como para sus padres de familia y cuidadores.

Con ello se trasgredió de manera visible la obligación del Estado Mexicano de ser promotor, protector y garante de los derechos humanos de la infancia,

---

<sup>462</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-17/02. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resolución de 28 de agosto de 2002, p. 67, [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_17\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf).

<sup>463</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, “*Respuesta a la recomendación 29/2019 de la CNDH al SNDIF*”, *op. cit.*, p. 139.

<sup>464</sup> *Ibidem*, pp. 139 y 140.



específicamente aquellos que forman parte del interés superior de la niñez, tales como el derecho al desarrollo, la educación, la salud, al juego y al sano esparcimiento, produciendo con ello efectos adversos en el ejercicio de estas prerrogativas como se analizará en el apartado siguiente.

Finalmente, entre los procedimientos que constituyeron parte de esta determinación y que presentan deficiencias en su ejecución, y que cómo consecuencia representan implicaciones para el ejercicio del interés superior de la niñez se encuentran dos: el procedimiento de auditoría realizado a nivel federal por parte de la Auditoría Superior de la Federación, y violaciones al debido proceso frente a las personas responsables de estancias infantiles.

El primero de esos procedimientos, relativo a la serie de auditorías que fueron efectuadas por la ASF se evidenció el desvío de recursos al cual se vio sujeto el PEI durante todo su periodo de ejecución, específicamente el fenómeno identificado como *niños fantasma*.<sup>465</sup> Esta documentación de tipo contable y presupuestaria en la que se plasmaron las deficiencias del manejo de recursos destinados a este programa, fueron el principal elemento para que el Presidente de la República cancelara el PEI, más allá de las ponderaciones sobre el interés superior del menor.

Si bien, en dichas auditorías se identificaron las principales deficiencias de este programa, el enfoque y manejo que se dio a los resultados de estas no observó el principio de interés superior de la niñez, en virtud de que una vez localizadas las lagunas y malos manejos de este programa, la acción que correspondía era la promoción de las denuncias por los delitos que se desprendieran del mal manejo de recursos públicos, para que los responsables de tales conductas fueran sometidos a los procedimientos legales conducentes, sin causar afectaciones a terceros, específicamente a la niñez mexicana.

En ese tenor, si los resultados de las auditorías hubieran perseguido el combate a una red de complicidades y de corrupción, se pudo haber replanteado el esquema de dispersión de recursos federales, mediante el establecimiento de mecanismos de control efectivos, con lo que los efectos que se desprendieran de

---

<sup>465</sup> Gobierno de México, SNDIF, “Respuesta a la recomendación 29/2019 de la CNDH al SNDIF”, *op. cit.*, p. 3.

las determinaciones administrativas que se tomaran al respecto se hubieran visto controladas.

Ese manejo idóneo de los resultados de las auditorías practicadas al PEI, propiciaría la consecución de un interés colectivo, como la defensa de los intereses de los menores, evitando generar una polarización social, económica y política como la que se analizó en apartados anteriores.

El segundo proceso que presentó omisiones fue la falta de observancia al principio del debido proceso frente a las personas responsables de estancias infantiles, específicamente el derecho de audiencia dentro de la toma de decisiones del Ejecutivo Federal de cancelar el PEI, pues de acuerdo a la evidencia recabada por la CNDH dentro de su recomendación 29/2019, en ningún momento se otorgó a las personas responsables de estancias infantiles la oportunidad de presentar pruebas que les permitieran desvirtuar las acusaciones señaladas por las instancias ejecutoras del PEI.<sup>466</sup>No fue sino hasta la promoción de los juicios de amparo que se otorgó esta garantía a las responsables de estancias infantiles.

El hecho de no otorgar a estas personas la oportunidad de presentar sus argumentos en contra de esta decisión, influye de manera directa en un agravio al interés superior de la niñez. Ello en razón de que dentro de las estancias infantiles se encontraba personal capacitado en estándares de competencia para el cuidado infantil, incluso profesionales en materia de cuidado de la infancia, quienes contaban con elementos psicopedagógicos e infraestructura para impulsar el desarrollo de las y los menores que recibían estos servicios dentro de las estancias infantiles.<sup>467</sup> Con la cancelación del programa, no se tiene certeza que los menores cuenten con actividades acordes a su edad y particularidades propicias para su desarrollo, y que cuenten con un entorno adecuado para realizarlas.

---

<sup>466</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, “*Respuesta a la recomendación 29/2019 de la CNDH al SNDIF*”, *op. cit.*, p. 142.

<sup>467</sup> Dentro de los requisitos para formar parte de la red de Estancias Infantiles, establecidos en las Reglas de Operación del PEI, se encontró el contar con el estándar de Competencia: EC0435 Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral de las Niñas y los Niños en Centros de Atención Infantil. Ninguna estancia infantil podía estar en operaciones si carecía de esta certificación. Congreso de la Unión, *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018*, *op. cit.*

Esta determinación administrativa trascendió a diversos grupos sociales, y su repercusión se vio reflejada en la calidad del ejercicio de una serie de derechos y prerrogativas que se analizan a continuación.

#### *4.1.3. Efectos de la cancelación del Programa de Estancias Infantiles en el principio de interés superior de la niñez*

La protección del interés superior de la niñez consiste en el establecimiento de todas aquellas condiciones que permitan el pleno ejercicio de los derechos de los niños reconocidos en las normas de carácter nacional e internacional, y cuya finalidad es el desarrollo pleno de la persona en los primeros años de su vida.

Estos derechos al ser de carácter fundamental revisten las características de interdependencia e indivisibilidad, es decir que la figura del interés superior del menor no excluye de ninguna manera el reconocimiento de algún derecho en particular, sino que reconoce la necesidad de que todos estos sean ejercidos de manera conjunta para la consecución de sus finalidades.

En ese tenor, es necesario realizar un análisis de los derechos humanos de la infancia que fueron vulnerados con motivo de la cancelación del PEI. Las prerrogativas que serán sujetas a discusión son las que se encuentran señaladas dentro del artículo 4º de la Constitución, y la LGDNNA, mismos que marcan la pauta para la protección del interés superior de la niñez, partiendo desde el entorno del desarrollo del menor como los derechos de su contexto familiar, hacia sus derechos intrínsecos como persona.

El primer derecho sobre el que se reflexiona es el derecho a una vida digna, a la supervivencia y al desarrollo. Este derecho se encuentra referido a la prerrogativa que tienen las familias de organizar su composición y estructura, aspectos de los cuales dependerá en gran medida la calidad de vida que puedan gozar los menores dentro de su núcleo familiar. De acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño, este derecho implica la obligación de los Estados Parte de procurar las condiciones para que el desarrollo de la vida sea en un ambiente que

permita el desarrollo integral del menor, interpretando a este como la maduración del menor en sus aspectos físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social.<sup>468</sup>

Para impulsar el desarrollo integral, los Estados Parte de la Convención, se comprometen a establecer mecanismos de asistencia y apoyo a los padres de familia con la finalidad de aproximarlos a servicios de calidad en los que se puedan cubrir las necesidades de los menores, tales como los servicios de guardería y otros centros de cuidado y atención infantil.<sup>469</sup>

En ese sentido la finalidad de contar con estos servicios no se limita únicamente a cubrir necesidades de carácter dual, es decir para los menores y padres de familia, sino que implica el contar con espacios y herramientas de calidad en donde se reconozca la valía y dignidad personal de los menores, asimilando que estos son titulares de derechos, independientemente de su inmadurez mental, física y psicológica.<sup>470</sup> De lo anterior se advierte que los centros de cuidado y atención infantil constituyen una herramienta primigenia para adentrar a los menores en el ejercicio de sus derechos.

Con la extinción del PEI, este derecho sufre agravios en la medida que las estancias infantiles no solamente fueron un apoyo para los padres de familia al otorgarles sus servicios de cuidado y atención infantil, sino que en estos espacios se procuraba cubrir las necesidades físicas, sociales y psicológicas, con la mayor calidad posible, a fin de garantizar el desarrollo integral infantil conforme a los criterios establecidos por el SNDIF.

En ese orden de ideas y en virtud de que los subsidios que eran entregados a personas responsables de estancias infantiles por concepto de cuidado infantil, ahora son entregados a los padres de familia para que estos los eroguen en las instituciones de cuidado infantil de su preferencia, se adolece de un medio que permita identificar que efectivamente esos recursos sean destinados a tal finalidad, y que en caso de serlo, dichos espacios de cuidado infantil procuren de manera

---

<sup>468</sup> Congreso de la Unión, *Decreto promulgatorio de la Convención sobre los Derechos del Niño*, cit., p. 11.

<sup>469</sup> UNICEF, “Observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño”, en *Observación general no. 7 Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, UNICEF, Nueva York, 2006, <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/crcgencommes.pdf>, pp. 71- 76.

<sup>470</sup> *Idem.*

extenuante la cobertura de las necesidades de los menores en un ambiente de respeto a sus derechos y a su dignidad.

Para la extinción del PEI, los únicos criterios que fueron considerados fueron los esgrimidos por la autoridad administrativa federal, con lo que se afirma que esta decisión fue de carácter unilateral. De lo anterior se desprende la violación al derecho de prioridad de los menores, mismo que consiste en la oportunidad que el Estado debe conceder a las y los niños para participar en el diseño y ejecución de políticas públicas que se enfoquen a su protección.<sup>471</sup>

El derecho de prioridad de los menores resalta la necesidad de que estos ocupen una posición privilegiada dentro de la agenda de políticas públicas, dado su carácter de sector vulnerable y en atención a la incapacidad de ejercicio de derechos en la que se sitúan los menores respecto a otros sectores de la sociedad. Ante ello, el Estado debe asumir de manera sólida su responsabilidad de establecer los canales necesarios para que los menores puedan gozar de una esfera jurídica que les permita un adecuado desarrollo.

Esta prerrogativa puede identificarse como un elemento toral dentro de los derechos a los que se hace referencia al hablar del interés superior del menor, pues la prioridad conlleva a una preferencia respecto a otros factores, es decir que la niñez debe situarse en un lugar privilegiado respecto a cualquier otro elemento en la toma de decisiones concernientes a este sector.

En ese sentido, puede advertirse que este derecho fue vulnerado en razón de que no se priorizó al menor sobre otros factores, como los políticos y administrativos en la cancelación del PEI. La autoridad fue omisa en colocar en primer lugar a los menores al momento de determinar la extinción de dicha política pública, contraviniendo lo establecido en la LGDNNA.<sup>472</sup>

El siguiente derecho que se estima sufrió afectaciones con la extinción del PEI es el derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral, de lo que se puede inferir que este derecho es el relativo al fin último que se persigue mediante la figura del interés superior de la niñez.

---

<sup>471</sup> Congreso de la Unión, *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, op. cit., p. 8.

<sup>472</sup> *Idem*.

Como se ha señalado en el transcurso de esta investigación, la familia es el primer entorno de desarrollo del menor, y en el cual se definen la mayoría de los rasgos de personalidad y desenvolvimiento del niño, sin embargo la familia no es la única institución responsable de proveer las condiciones para este desarrollo, sino que el Estado asume el papel de garante para la creación de un contexto que permita a los menores su desarrollo integral, es decir, en diversos aspectos de su vida.

Esa obligación del Estado se encuentra reconocida dentro de la Convención de los Derechos del Niño, específicamente su artículo 3.2., en los cuales se plantea cuál es el marco de actuación para que los Estados garanticen el desarrollo integral de los menores, de lo que se desprende que se deben tomar todas las medidas legislativas y administrativas oportunas para tal fin.<sup>473</sup>

El agravio dentro de este derecho se suscita en el sentido en que la medida administrativa tomada por el Ejecutivo Federal implicó una regresión en los derechos de la infancia, misma que estuvo fundamentada en factores distintos al de interés superior de la niñez, y que pone en cuestionamiento la seguridad del entorno en el que habrán de desarrollarse los menores.

Con la cancelación del PEI no se tiene certeza en qué contexto habrán de desenvolverse todas aquellas actividades orientadas al desarrollo de los menores en sus diversos aspectos, o si efectivamente se llevarán a cabo actividades para tal fin. Con ello, el desarrollo integral del menor se encuentra sujeto a un ambiente de incertidumbre y coloca de nuevo a los menores en una situación de agravada vulnerabilidad.

Otro de los derechos que acaparó especial atención de la opinión pública en el contexto de supresión de este programa fue el derecho a la educación, esto en razón que este programa fue considerado como una herramienta de primer contacto de los menores con su formación preescolar.<sup>474</sup>

---

<sup>473</sup> Congreso de la Unión, *Decreto promulgatorio de la Convención sobre los Derechos del Niño*, op. cit., p. 13.

<sup>474</sup> A partir del año 2018, con motivo de la celebración de convenios entre la SEP, el SNDIF y la SEDESOL, las estancias infantiles se certificaron como centros en los cuales los menores podían acreditar el primer año de preescolar, atendiendo al propósito de combatir las brechas de pobreza y desigualdad mediante el acceso a la educación. Ver más en: Gobierno de México, *Firman SEP-Sedesol-Sistema Nacional DIF acuerdo para que en las estancias infantiles Sedesol-DIF se acredite primer grado de preescolar*, DIF, México, 2018, [s.p.],

Al hablar sobre derechos de la infancia es inevitable no pensar de manera inmediata al derecho a la educación, mismo que ha merecido una consideración especial dentro de la Constitución e instrumentos jurídicos de carácter internacional. La relevancia de este derecho, conforme a lo señalado en la Convención de los Derechos del Niño, es que la educación tiene como objetivo el desarrollo de la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades.<sup>475</sup>

Estas finalidades también se encuentran reconocidas dentro de la Constitución, en la cual se establece que este derecho es el precursor a la formación de la persona en cuanto al desarrollo de las facultades del ser humano y el fomento al amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, la independencia, la justicia, la honestidad, y los valores.<sup>476</sup> A efecto de cumplir con estos propósitos, el texto constitucional establece como obligación del Estado el priorizar el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.

La vulneración del derecho a la educación en el contexto de la cancelación del PEI, se suscita en virtud de que este programa representó para los menores que acudían a las estancias infantiles la oportunidad de iniciar su educación preescolar y, con la extinción de este programa, se privó a este sector de la oportunidad de contar con un centro de cuidado infantil en el que se les permitiera contar con elementos para su desarrollo cognitivo así como la acreditación del primer año de preescolar.

Aunado a lo anterior, la cancelación del PEI implica la disminución de espacios donde se realizaban actividades acordes a la edad de los menores, en los que se privilegiaban los mecanismos para la estimulación temprana de los niños, entendiendo a esta como el conjunto de acciones destinadas a proporcionar al niño

---

<https://www.gob.mx/difnacional/prensa/firman-sep-sedesol-sistema-nacional-dif-acuerdo-para-que-en-las-estancias-infantiles-sedesol-dif-se-acredite-primer-grado-de-preescolar?idiom=es>

<sup>475</sup> UNICEF, “Observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño”, *Observación general no. 7 Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, op. cit., p. 9.

<sup>476</sup> Cfr. Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

las experiencias que éste necesita para el desarrollo de su máximo potencial, mediante la presencia de personas y objetos que generen cierto grado de interés y actividad para lograr un aprendizaje efectivo.<sup>477</sup>

El otorgar a los padres de familia la completa responsabilidad del cuidado de los menores que aún no se encuentran en edad para ingresar al preescolar, priva a los menores de edad del poder adquirir herramientas que les permitan un desarrollo temprano de su capacidad motriz, cognitiva y social. Ello debido a que, en gran medida, los padres de familia o tutores no cuentan con los conocimientos que les permitan una ejecución eficaz de las técnicas de estimulación temprana en los menores, o desconocen dicho término, caso contrario a si los infantes acudieran a un centro con personal capacitado para tales fines, como las estancias infantiles.

Continuando con el análisis del artículo 4º de la Constitución, mismo que se estima agraviado por la falta de observación al principio de interés superior de la niñez, cabe mencionar las razones por las cuales se estima que la cancelación del PEI vulneró otras prerrogativas reconocidas por el mismo artículo constitucional, en este caso el derecho a la salud.

Como quedó descrito con anterioridad, el derecho a la salud en los menores comprende, entre otros aspectos la asistencia médica y sanitaria, la higiene, el saneamiento, la nutrición, la alimentación equilibrada, el fomento al deporte y la atención adecuada a cualquier tipo de discapacidad.<sup>478</sup>

La atención de estos aspectos era procurada dentro del esquema de operación del programa de estancias infantiles, en virtud que dentro de las reglas de operación que lo acompañaron a lo largo de su implementación, se encontraron apartados específicos relativos a las obligaciones de las personas responsables de estancias infantiles de proporcionar una alimentación balanceada y de realizar filtros de seguridad e higiene, con el propósito de prevenir e identificar futuros riesgos en el desarrollo físico o detrimento en la salud de los menores que acudían a las

---

<sup>477</sup> Secretaría de Educación Pública, *Guía de estimulación y psicomotricidad en la educación inicial*, Consejo Nacional de Fomento Educativo, México, 2010, p. 5, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/106809/guia-edu-inicial.pdf>.

<sup>478</sup> Congreso de la Unión, *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, op. cit., pp. 23 y 24.



estancias infantiles, estas acciones se encontraban supervisadas de manera específica por el SNDIF.<sup>479</sup>

De igual manera, este programa contó con un esquema que le permitiera adecuar sus funciones con perspectiva de inclusión al reconocer como beneficiarios de este programa a las y los niños con discapacidad, sector que mediante esta política pública contó con una protección reforzada, en virtud que su atención merecía especiales consideraciones como el contar con personal específico y capacitado para su atención, ello justifica que el subsidio que era otorgado para la atención a menores con discapacidad fuera el doble del monto que era asignado para el cuidado de menores sin discapacidad.<sup>480</sup>

Conforme al esquema del PBNN, se priva a este sector de recibir una atención especializada por parte de personal capacitado para hacer frente a las necesidades y cuidados que requiere una persona con discapacidad, toda vez que para realizar algunas actividades es necesario contar con material y conocimientos que difícilmente pueden ser adquiridos por aquellos hogares cuyos ingresos son mínimos y más aún si los padres de familia carecen de esquemas de seguridad social.

En su etapa de ejecución, el PEI pretendió garantizar el ejercicio del derecho a la salud y los derechos de los menores con discapacidad, por lo que se estima que la cancelación del programa vulneró estos derechos de la infancia al limitar la operación de estos centros donde se atendía mediante un plan específico, aspectos como el brindar de alimentos balanceados a los menores para procurar una alimentación nutritiva y balanceada que permitiera mitigar futuras enfermedades que se derivan de trastornos y deficientes hábitos alimenticios.

Aunado a lo anterior es menester señalar que la población que era atendida mediante este programa vive en situación de vulnerabilidad, pues en sus hogares

---

<sup>479</sup> Estas obligaciones se establecieron en el numeral 5.5. punto 16 y anexo A.11.4 de las últimas reglas de operación del PEI. Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018”, *op. cit.*

<sup>480</sup> La población objetivo del programa, específicamente los menores con discapacidad, se encontraba plenamente identificada en el numeral 4.3. inciso a) de las Reglas de Operación del Programa. Ver más en: Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018”, *op. cit.*

los ingresos no rebasan siquiera la línea de bienestar con lo cual no se garantiza que en esos hogares los menores puedan contar con los alimentos suficientes para un desarrollo físico idóneo.<sup>481</sup>

Por otra parte, de los derechos que se encuentran sumamente ligados con la protección y ejercicio del interés superior de la niñez, y que se estima que fue vulnerado con la suspensión definitiva del PEI, es el derecho de participación.

Este derecho se encuentra reconocido en el artículo 2 de la LGDNNA y refuerza la sustancia del principio de interés superior de la niñez, en la medida que establece que para garantizar la protección de los derechos de las y los niños las autoridades deberán realizar acciones y tomar medidas para 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.<sup>482</sup>

Hablar de la toma de decisiones que refieran a los intereses de menores de edad, implica también el hablar del derecho de estos de opinar sobre aquellas cuestiones que los afecten, a pesar de su incapacidad de ejercicio por cuestiones de edad. Las opiniones que se pueden encontrar directamente desde la perspectiva del menor pueden incidir en una cobertura de necesidades más amplia, debido a que las vivencias se obtienen de primera mano, por lo que las necesidades encuentran un conducto para ser atendidas mediante la propia voz de los menores.

Para tal efecto, la propia LGDNNA, así como la Convención de los Derechos del Niño, establecen como obligación del Estado el contar con mecanismos que garanticen la participación directa, permanente y activa de las niñas y niños en las decisiones que se toman en todos los ámbitos en los que estos se desarrollan.<sup>483</sup>

A pesar de que ambas legislaciones establecen señalan la obligación de establecer estos mecanismos, es una realidad de que ante la cancelación del PEI,

---

<sup>481</sup> El concepto de línea de bienestar ha quedado definido anteriormente, sin embargo para efectos referenciales dentro del punto 3.2. así como la introducción de las reglas de operación, se establece de manera clara que este programa se encuentra destinado a los hogares cuyos ingresos no rebasan la línea de bienestar. En México al último año de la operación del PEI se estimó que el número de hogares que no rebasaban este criterio era de 3,051,362. Ver más en : Congreso de la Unión, *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018*, *op. cit.*

<sup>482</sup> Congreso de la Unión, *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>483</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Recomendación 29/2019...*, *op. cit.*, p. 183.

no se fincaron los mecanismos pertinentes para considerar la opinión de los niños para efectuar la extinción del programa, es decir, no fueron escuchadas sus opiniones y experiencias en el marco de esta decisión, las voces de los menores fueron ignoradas de manera completa.<sup>484</sup>

La violación al derecho de participación por parte del Ejecutivo Federal, se da en un contexto de omisión al no convocar al Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, para que estos señalaran el medio idóneo para recabar las opiniones, testimonios y evidencias directas de los menores conforme a sus experiencias dentro de las estancias infantiles, y así contar con elementos que permitieran reforzar la continuidad del programa o justificar su extinción. El haber contado con esta audiencia hubiera otorgado al Ejecutivo Federal un medio de convicción para motivar el porqué de esta determinación administrativa.

Finalmente el último derecho del cual se planteó su vulneración conforme a la recomendación 29/2019 de la CNDH, fue el derecho al juego y al esparcimiento. Este derecho no solamente implica actividades de esparcimiento, como lo es propiamente el juego, sino que refiere a toda actividad acorde a la edad del menor que tenga fines lúdicos, físicos y culturales.<sup>485</sup>

El ejercicio de este derecho se encuentra en riesgo por diversos factores, como la falta de espacios seguros en donde los menores puedan esparcirse, actualmente nuestro país atraviesa por una ola de inseguridad y violencia que pone en riesgo la integridad de todas las personas, en este caso de los niños, quienes ante el cierre de las estancias infantiles no cuentan con un área delimitada, con una supervisión adecuada y con los materiales idóneos y acordes a su edad para que puedan realizar actividades lúdico-recreativas.

Otro agravio que genera en este derecho la cancelación del PEI es de índole cultural, esto debido a que dentro de las estancias infantiles se promovían actividades orientadas al enriquecimiento de los conocimientos y destrezas de los

---

<sup>484</sup> Olivares Alonso, Emir, *CNDH: Cancelar programa de estancias infantiles vulnera derechos*, La Jornada, 10 de junio de 2019, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/06/10/cndh-cancelar-programa-de-estancias-infantiles-vulnera-derechos-3274.html>, [s.p.].

<sup>485</sup> Congreso de la Unión, *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, cit., pp. 29 y 30.

menores como el canto, la práctica de un segundo idioma y el comienzo del fomento de la conciencia cívica y de valores en los menores.<sup>486</sup>

Al momento en el esquema de estancias infantiles se interrumpió, la práctica de estas actividades perdió su continuidad, dicha situación motiva que el acercamiento de la infancia a la cultura se vea únicamente garantizado en la medida en que sus padres o cuidadores inculquen en ellos una serie de actividades que le permitan su proximidad con la cultura, como elemento trascendente en la formación de la personalidad del menor.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, y ante el señalamiento de diversas instituciones respecto a las omisiones y vulneraciones del Estado Mexicano ante el cumplimiento de disposiciones constitucionales, convencionales y normativas, se estimó que la determinación administrativa consistente en la cancelación del PEI vulneró de manera evidente el principio de interés superior de la niñez, produciendo efectos adversos en el ejercicio y protección de derechos fundamentales para el desarrollo del menor.

Dicho lo anterior, es necesario profundizar en el esquema de operación del programa que se planteó para sustituir al de estancias infantiles, con la finalidad de analizar si mediante su estructura se promueve la protección de los derechos de la infancia, y si se establecen mecanismos para la restitución de las prerrogativas que fueron vulneradas dada la extinción del PEI.

#### *4.2. Modelos y políticas públicas para el cuidado infantil en México*

La cancelación del PEI produjo una serie de reacciones en el sector público, académico, la sociedad civil organizada, y los entonces beneficiarios de esa política social, en las que se cuestionó el actuar del Ejecutivo Federal, en el aspecto concerniente a la extinción del programa, especialmente cuando con fecha 28 de febrero de 2019 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se emitieron las reglas de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar

---

<sup>486</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, *Análisis con perspectiva de género de las reglas de operación o lineamientos de 37 programas del Gobierno Federal*, INMUJERES, México, 2014, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/27527/ct49.pdf>, p. 148.

de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, mismo que abrogó al PEI.

La emisión de dichas reglas de operación atravesó un proceso que consideró como punto de partida de esta una nueva política pública en materia de cuidado infantil la entrega directa de recursos a los padres de familia sin intermediarios, y por otra parte, la revisión de los resultados de las evaluaciones aplicadas por el CONEVAL para la evaluación del PEI desde sus orígenes hasta el año 2019.<sup>487</sup>

No obstante, de que las evaluaciones del CONEVAL arrojaron resultados positivos en la implementación del PEI,<sup>488</sup> estos aspectos no fueron considerados, por lo que la emisión de las reglas de operación se ciñó únicamente a realizar el cambio de modalidad en la entrega de los recursos destinados para el cuidado infantil, extinguiendo en consecuencia la modalidad de impulso a los servicios de cuidado y atención infantil, con la cual se sustentaba la operación de las estancias infantiles.

En ese tenor, la esencia de la política pública de la Secretaría de Bienestar, enfocada a la protección de la infancia mexicana, cambio su dinámica de proveer de esquemas de seguridad social a los padres de familia que no cuentan con prestaciones de guarderías para sus hijos, a recibir apoyos económicos para que estos puedan tener facilidades para acceder a servicios cuidado y atención infantil para sus hijos.<sup>489</sup>

Del estudio de la mecánica del PBNN se advierte la intención del Estado Mexicano de continuar ejerciendo su corresponsabilidad frente a los padres de familia, en los temas concernientes a la protección del interés superior de la niñez precisamente mediante la creación de este programa, sin embargo, visto desde el punto de vista de operación del PBNN, esta corresponsabilidad del Estado se encuentra limitada.

Lo anterior en virtud de que si bien se establecen apoyos directos para los padres de familia para que cuenten con recursos para acceder a servicios de cuidado infantil, la participación del Estado bajo este esquema inicia y concluye con

---

<sup>487</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Respuesta a la recomendación 29/2019 de la CNDH al SNDIF”, *op. cit.*, p. 58.

<sup>488</sup> *Ibidem*, pp. 58 - 60.

<sup>489</sup> *Ibidem*, p. 63.

esta actividad, dado que conforme a las reglas de operación del PBNN no existen mecanismos que permitan fiscalizar el destino de estos recursos, verificar que las actividades que son pagadas con esos recursos sean aptas para el desarrollo del menor, o en su caso llevar un registro del avance de las facultades del menor conforme a los componentes del interés superior de la niñez.

Por otra parte el objetivo de este nuevo programa no resuelve la problemática de las carencias sociales, ello en razón de que se esquema se basa únicamente en la entrega de recursos para poder acceder al cuidado infantil, sin embargo esta dispersión monetaria no se encuentra identificada dentro de los indicadores que el CONEVAL toma en cuenta para que una persona pueda considerarse en situación de pobreza, como lo son el rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y la alimentación.<sup>490</sup>

La implementación del PBNN no combate de manera frontal ninguna de las carencias anteriormente señaladas, toda vez que la falta de medios de fiscalización de estos recursos, no permiten verificar que estos recursos se destinen a atender las necesidades de los menores; caso contrario al PEI en el cual dentro de sus objetivos se mencionaba como principal carencia social a combatir el acceso a la seguridad social, y de manera transversal el combate al rezago educativo, acceso a los servicios de salud y el acceso a la alimentación.<sup>491</sup>

En su primer año de operaciones el PBNN reportó un total de 149,314 padres y madres de familia beneficiarios, lo que se reflejó en la atención de 153,649 menores<sup>492</sup> y la presencia del PBNN en todo el país pero estableciendo como zonas prioritarias los municipios indígenas, zonas fronterizas y turísticas, y con altos índice de marginación y violencia.<sup>493</sup> Estas cifras arrojan una disminución considerable

---

<sup>490</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>491</sup> Congreso de la Unión, *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018*, op. cit.

<sup>492</sup> Secretaría de Bienestar, *4º informe trimestral 2019 de Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20. Bienestar*, Secretaría de Bienestar, México, 2019, [http://www.bienestar.gob.mx/work/models/Bienestar/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/CUARTO\\_INFORME\\_TRIMESTRAL\\_2019\\_VF.pdf](http://www.bienestar.gob.mx/work/models/Bienestar/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/CUARTO_INFORME_TRIMESTRAL_2019_VF.pdf), p. 17.

<sup>493</sup> Congreso de la Unión, *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*, op. cit.

respecto al último padrón de beneficiarios del PEI, que fue de un total de 313,500 padres de familia beneficiarios y 329,821 niños atendidos y la presencia del programa en todo el país pero con enfoque las zonas de pobreza y extrema pobreza.<sup>494</sup>

La aplicación del PBNN ha encontrado diversas dificultades, tales como la limitación de las zonas de su operación, lo provoca que la universalidad de los derechos que busca tutelar el programa sea cuestionada, ello en razón de contar con zonas prioritarias para la asignación de recursos, a diferencia del PEI en donde los beneficiarios podían identificarse entre dos principales grupos: la zona rural y la zona urbana, en el entendido de que en estas dos principales zonas se encuentran inmersas las zonas que pretende atender el PBNN.

Otro aspecto que ha generado dificultades para la operación del PBNN es la reducción del presupuesto asignado al programa. Con motivo de las políticas de la llamada *cuarta transformación*, uno de los ejes principales que se ha contemplado para la asignación del presupuesto es el ahorro de recursos,<sup>495</sup> el cual se ha visto traducido en recortes a ciertos programas, como los destinados a la niñez mexicana, entre ellos el PBNN.

De acuerdo con la organización *México Evalúa*, para el ejercicio fiscal 2020 el PBNN sufrió una reducción del 2% a su presupuesto, respecto al año 2019, que, si bien no refleja un recorte abrupto como el del año 2018 de más del 50%, pone en foco rojo la manera y parámetros a seguir para asignar recursos a programas y estrategias destinadas a la protección de los derechos de la infancia.<sup>496</sup>

Otros rubros en materia de cuidado infantil en los que se registraron disminuciones presupuestarias fueron al presupuesto asignado a las guarderías del

---

<sup>494</sup> Gobierno de México, *Acciones y Programas*, Secretaría de Bienestar, México, 2020, [s.p.], <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/estancias-infantiles-para-apoyar-a-madres-trabajadoras>,

<sup>495</sup> Gobierno de México, “Eje General III. Economía”, en *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Gobierno de México, México, 2019, [s.p.], [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

<sup>496</sup> García, Alejandro, *Más lágrimas: el presupuesto infantil 2020 para cuidado infantil*, México Evalúa, México, 2020, [s.p.], <https://www.mexicoevalua.org/numerosdeerario/mas-lagrimas-el-presupuesto-2020-para-cuidado-infantil/>

IMSS, así como a las EBDI del ISSSTE, con reducciones del 37% y el 5% al monto de recursos públicos asignados respecto al ejercicio fiscal 2019.<sup>497</sup>

En ese tenor la premisa de un constante agravio a los derechos de la infancia durante la presente administración adquiere relevancia, en virtud de la reiterada toma de decisiones en las cuales se ven implicados el ejercicio de prerrogativas de la infancia, se ha basado en principios distintos a la protección del interés superior de la niñez, como lo son la austeridad y el combate a la corrupción, factores de índole administrativo y político, sin un enfoque de salvaguarda a los derechos de la infancia.

No obstante, la existencia de estas deficiencias, el Gobierno de México, ha continuado con la implementación de otras estrategias y políticas públicas con la finalidad de dar cumplimiento con las obligaciones constitucionales, convencionales y reglamentarias a las cuales se encuentra sujeto respecto de la protección del interés superior de la niñez, mismas que se abordan a continuación.

#### 4.2.1. *Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, 2020-2024*

Este programa de reciente creación fue dado a conocer por el titular del Ejecutivo Federal en el mes de febrero de 2020. Se trata de un programa interinstitucional, coordinado por las Secretarías de Gobernación, Educación y Salud, el cual resume una colaboración estrecha entre los tres órdenes de gobierno, especialistas y la sociedad civil organizada sobre todos aquellos temas que son prioritarios para combatir la pobreza, desigualdad, rezago, violencia y discriminación entre la población infantil.<sup>498</sup>

Entre los puntos que motivaron la creación de este programa (en adelante el PRONAPINNA), se encuentra el reconocimiento de la deuda histórica hacia este

---

<sup>497</sup> *Idem.*

<sup>498</sup> Secretaría de Gobernación, *Presentan Gobernación, Educación y Salud Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2020-2024*, Gobierno de México, México, 2020, [s.p.], <https://www.gob.mx/segob/prensa/presentan-gobernacion-educacion-y-salud-programa-nacional-de-proteccion-de-ninas-ninos-y-adolescentes-2020-2024?state=published>.



sector de la población, así como a los factores que amenazan el desarrollo pleno de estos como la violencia, la cultura patriarcal, la trata para explotación sexual, la deserción escolar, los embarazos en niñas y adolescentes y el trabajo doméstico no remunerado.<sup>499</sup>

Por lo anterior, y ante la premura de asegurar mecanismos que permitan la creación y evaluación de políticas públicas con enfoque de garantía del interés superior de la niñez, los distintos niveles y órganos de gobierno acordaron la necesidad de implementar acciones coordinadas que permitan otorgar en el menor tiempo posible un esquema bajo el cual se garantice un entorno adecuado a los menores para que estos puedan acceder a un desarrollo físico y psicológico, mental, educativo idóneo.<sup>500</sup>

Analizando los aspectos que se buscan reforzar, se infiere el porqué de la participación específica de las Secretarías de Estado anteriormente señaladas, pues la identificación de actores a participar en el diseño, ejecución y evaluación de políticas, permitirá el manejo eficaz y eficiente de todos los tipos de recursos que sean implementados para lograr la finalidad del PRONAPINNA.

Contar con un esquema delimitado de responsabilidades por cada Secretaría de Estado, permitirá la identificación oportuna de las acciones concretas que se plantean en el PRONAPINNA evitando la discrecionalidad de actuación. Por otra parte, este esquema diferenciado marca una pauta para atender los principios que deben observarse para la asignación de recursos para la operación de programas orientados a sectores vulnerables, con lo que el Ejecutivo Federal cuenta con un nicho de oportunidad para evitar la repetición de las irregularidades que se cometieron con la reducción de presupuesto tanto para la operación del PBNN, como para el otorgamiento de recursos al ahora extinto PEI.

El presupuesto asignado para el PRONAPINNA se integra por los recursos asignados a las Secretarías responsables de su instrumentación, cantidad que asciende a un total de \$270, 192, 389, conforme se registra en los anexos 14, 16-19 del PEF 2020.<sup>501</sup> Una vez señalados los recursos presupuestarios con los cuales

---

<sup>499</sup> *Idem.*

<sup>500</sup> *Idem.*

<sup>501</sup> Congreso de la Unión, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020”, *Diario Oficial*

se dispone para poner en marcha el PRONAPINNA, fue necesaria la creación de una estrategia, a la cual se le denominó Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, a fin de coordinar y planificar las acciones conducentes para orientar la toma de decisiones para lograr los fines del PRONAPINNA, estrategia que se analiza a continuación.

#### 4.2.2. *Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia*

La Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, en lo sucesivo ENAPI, consiste en una nueva política pública para la protección de la niñez, compuesta por acciones integrales para la salvaguarda de los derechos de los menores en el rango de edad de los 0 a los 6 años, con la finalidad de establecer las condiciones idóneas para el desarrollo de los menores tomando como eje fundamental la educación de estos, en virtud de que la educación inicial ofrece los aprendizajes que serán fundamentales para la vida de estas personas.<sup>502</sup>

La ENAPI se apoya en cuatro ejes estratégicos para su implementación los cuales son salud y nutrición, educación y cuidados, protección y bienestar.<sup>503</sup> El conjunto de estos rubros son los aspectos que comprende el interés superior de la niñez, por lo que el Gobierno de la República plantea acciones concretas para promover, respetar y garantizar la protección de estos derechos.

En materia de salud y nutrición, la ENAPI plantea el promover la universalidad y calidad de los servicios preventivos, curativos, de rehabilitación, paliativos, detección temprana de discapacidades y rezago en el desarrollo.<sup>504</sup> Para dar acción a la propuesta señalada en esta estrategia, se señala a la Secretaría de Salud como responsable de emprender los mecanismos conducentes para tal efecto.

Realizando una comparación con la manera en que esquemas como el PEI y el PBNN protegían el derecho a la salud y a la nutrición, se encuentra en primer

---

*de la Federación*, México, 2019, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2020\\_111219.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2020_111219.pdf), p. 60.

<sup>502</sup> Secretaría de Educación Pública, “Acuerdo Educativo Nacional. Implementación Operativa de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia”, *Gobierno de México*, México, 2020, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/nov/AtPrimeraInfancia.pdf>, pp. 4, 5 y 8.

<sup>503</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>504</sup> *Ibidem*, p. 12.

lugar que el PEI realizaba actividades como el filtro al ingreso y egreso diario a la estancia infantil en los que los menores eran supervisados a fin de detectar alguna anomalía en su integridad física, y llevar una bitácora de su desarrollo físico, por otra parte dentro de las actividades del PEI se encontraba el proveer de comida balanceada y suficiente conforme a menús que eran supervisados de manera directa por el SNDIF. Con relación al PBNN, este carece de actividades similares dentro de su operación.

En el aspecto relativo a la educación y cuidados, la ENAPI señala como acciones a realizar, el fortalecimiento de servicios públicos, sociales y privados de educación inicial, los cuales deben contar con mecanismos de enseñanza basados en enfoques de derechos, inclusión, identidad cultural y equidad de género. Por otra parte, señala a la mejora de la infraestructura escolar, como principal aspecto a robustecer para un adecuado entorno educativo que vele por la integridad de los menores.<sup>505</sup>

Aunado a lo anterior, la ENAPI establece acciones conjuntas entre las instituciones del Estado y los padres de familia, a fin de realizar tareas coordinadas para el desarrollo integral infantil, ello mediante la puesta a disposición de herramientas pedagógicas y de crianza al alcance y entendimiento de los padres de familia para que estos puedan participar de manera activa en la incorporación de los menores en el entorno escolar y social.<sup>506</sup>

De manera particular, las actividades a realizar en el aspecto educativo, refuerzan el espíritu de la creación e implementación de la figura del interés superior de la niñez, es decir, un sentido de corresponsabilidad en el cuidado y desarrollo del menor, en este caso en el rubro de la enseñanza, toda vez que se trata de una política pública incluyente para el sector familiar, es decir un mecanismo de oportunidad para que los padres de familia, de primera mano, detecten potencialidades o debilidades en sus hijos, los cuales en casos de anomalías pueden ser canalizados en acompañamientos con instituciones o especialistas, vinculando con ello al sector salud.

---

<sup>505</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>506</sup> *Idem*.

Estas acciones que plantea la ENAPI son distintas a las que eran implementadas en el PEI, pues en este último el aspecto educativo se encontraba limitado a las herramientas cognoscitivas que eran proporcionadas por el personal de la estancia infantil al menor, por lo que la participación de los padres de familia era prácticamente nula, sin embargo guardan similitud en el sentido que tanto la ENAPI como el PEI se apoyan en la SEP con la finalidad de evaluar el desarrollo educativo de los menores. Respecto al PBNN este no contaba con mecanismos para impulsar la educación en los menores beneficiarios, lo cual representó una de las principales críticas a este programa.

Con relación al aspecto de protección, la ENAPI establece acciones concretas como llevar a cabo la regularización de registros de menores frente a la autoridad, así como el posicionamiento de los menores que se encuentran en los sectores más desfavorecidos como los menores en situación de marginación, ello con la finalidad de prevenir, detectar y atender de manera oportuna todo tipo de conductas de violencia que pueda comprometer el desarrollo de los menores.<sup>507</sup>

Este rubro se encontraba contemplado dentro de las reglas de operación del PEI, mediante la intervención del SNDIF en caso de detectar conductas que dañaran el desarrollo emocional, físico, social e intelectual de los menores, sin embargo no establecía medios de prevención<sup>508</sup>; por otra parte el PBNN es omiso en considerar este aspecto, dado que su intervención únicamente se basa en la entrega de apoyos monetarios a los beneficiarios, sin garantizar que el entorno donde habrán de desenvolverse los menores se encuentre libre de violencia.

Finalmente, en relación con la protección del bienestar de los menores, esta estrategia plantea la mejora del entorno familiar, mediante la atención de las carencias sociales que se encuentran presentes en los hogares, como la procuración de viviendas de calidad que cuenten con todos los servicios y espacios adecuados, así como establecer las condiciones que propicien que en las mesas de

---

<sup>507</sup> *Idem.*

<sup>508</sup> Congreso de la Unión, *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018, op. cit.*

esos hogares se cuente con alimentos suficientes y balanceados que permitan una adecuada nutrición para los menores y todos los integrantes de la familia.<sup>509</sup>

Este rubro guarda algunas similitudes con el objetivo del PEI, pues tanto la ENAPI como el PEI buscan el combate a carencias sociales. La estrategia se enfoca de manera prioritaria en el entorno físico donde habrá de desarrollarse el menor, con el objetivo de realizar las mejoras atinentes para su desenvolvimiento, mientras que el PEI ubicó como principal carencia social a combatir la falta de acceso la seguridad social en lo relativo a servicios de guardería. Por otra parte, dentro de los objetivos del PBNN no se identificó el combate a alguna carencia social en específico, con lo que se pone en cuestionamiento la objetividad y dirección de su ejecución.

Como se desprende de la comparación entre aspectos del PBNN y de la ENAPI, se advierten una serie de precariedades en la estructura del PBNN, como la falta del establecimiento de acciones concretas con los que este procura la protección de los derechos del menor, así como las condiciones mínimas necesarias para su desarrollo integral. Asimismo, dentro de las diferencias entre ambos, se destaca que la ENAPI, en ningún punto del acuerdo que le da pauta para su implementación hace referencia al PBNN, con lo que se puede considerar que el PBNN dejará de ser el principal programa de este sexenio relativo a la infancia.

La esencia de la ENAPI se basa en pilares que son completamente compatibles con la protección del interés superior de la niñez, así como con la protección de los derechos de las y los niños que son fundamentales para un desarrollo integral en la etapa de la primera infancia. Por ello, esta estrategia se encuentra respaldada mediante una fuente internacional avalada por la UNICEF, la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial denominada *Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible*, en lo sucesivo el Marco.<sup>510</sup>

---

<sup>509</sup> *Idem.*

<sup>510</sup> Secretaría de Educación Pública, “Acuerdo Educativo Nacional. Implementación Operativa de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia”, *op. cit.*, p. 21.

#### 4.2.3. Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible

El Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible (en adelante Marco) consiste en el conjunto de orientaciones estratégicas de los sectores de salud, nutrición, educación, trabajo, hacienda pública, agua y saneamiento, protección social, a fin de que mediante el trabajo coordinado y con visión de innovación, se atiendan las diversas necesidades de la niñez en sus primeros años de vida, puesto que los organismos internacionales que crearon este Marco consideran que los programas públicos se pueden fortalecer y mejorar de manera continua para una atención integral de dichas necesidades.<sup>511</sup>

A fin de lograr ese fortalecimiento y constante mejora, el Marco implementa recursos locales que se puedan adaptar a los contextos concretos, mediante la inclusión de las comunidades donde se implementará el Marco a fin de que este adquiera los rasgos más significativos de esa población para una atención con el más amplio enfoque, a fin de atender a los siguientes principios:

1. El derecho de supervivencia y desarrollo del niño;
2. La inclusión de todos los menores;
3. El cuidado centrado en la familia;
4. La acción de todo gobierno, y;
5. La participación social.<sup>512</sup>

Con la implementación de este Marco, se evidencia la presencia de un claro referente de la manera en que pueden mejorarse las políticas públicas existentes en materia de cuidado infantil, pues nuestro país ha contado con esquemas de cuidado infantil que han transitado desde el ámbito institucional, como el caso del PEI, a esquemas de carácter asistencial, en referencia al PBNN.

La finalidad de que este Marco sea empleado como una nueva estrategia nacional para el desarrollo infantil es la conjunción de esfuerzos de todos los sectores, tanto público, privado y social para garantizar de manera conjunta la

---

<sup>511</sup> *Idem.*

<sup>512</sup> *Ibidem*, p. 22.

protección de los derechos de la infancia, y dar vida a la esencia del interés superior de la niñez, no solamente como una obligación del Estado en su toma de decisiones, sino como un valor social que implica la corresponsabilidad de todos los mexicanos.

Este Marco representa una oportunidad para establecer una nueva perspectiva respecto de la trascendencia de la etapa de la niñez en la vida, y de alguna manera saldar la deuda histórica que se tiene con este sector que ha sido sistemáticamente desvalorizado, es por ello que para la consecución de los objetivos que se plantean dentro del Marco, se han establecido una serie de acciones muy particulares a realizar por parte de todos los involucrados dentro de este mecanismos, acciones que consisten en:

1. Cuidado de la salud; en sus aspectos físico y emocional, por lo que es necesario su monitoreo mediante servicios preventivos, de atención y tratamientos.
2. Nutrición adecuada para el menor desde su nacimiento; implica el cuidado de la madre en el periodo de lactancia, y de manera posterior la alimentación adecuada del menor a partir de los 6 meses de vida.
3. Atención receptiva; consistente en el reforzamiento de los vínculos emocionales del menor con sus principales cuidadores, para que los infantes cuenten con herramientas que permitan una comunicación asertiva con sus receptores.
4. Protección y seguridad; mediante el establecimiento de las condiciones que propicien la identificación de factores que puedan representar riesgos para el desarrollo infantil, como la pobreza, violencia, y la degradación ambiental.
5. Oportunidades para el aprendizaje temprano; implica la estimulación sensorial de los menores mediante el juego y la exploración para establecer las bases para el aprendizaje y la interacción social.
6. Establecer liderazgos e inversiones; para un adecuado desenvolvimiento de Marco, es necesaria la coordinación de los distintos niveles de gobierno que permita una inversión sostenida y equilibrada de recursos para la operación del Marco, así como crear los canales para garantizar una adecuada coordinación, transparencia y rendición de cuentas.
7. Centrarse en las familias; mediante el empoderamiento estas, dotándolas de herramientas y conocimientos de prácticas de crianza, tendientes a fortalecer la cultura de derechos desde la infancia.

8. Fortalecer los sistemas; este rubro implica la mejora en los sistemas de educación y de salud para que estos tengan una cobertura universal y de calidad para atender las demandas del sector infantil.
9. Vigilar los avances; conlleva establecer un sistema de medición y rendición de cuentas efectivo y eficiente que permita evaluar de manera oportuna los logros y deficiencias en materia de protección de los derechos de la infancia con motivo de la aplicación del Marco.<sup>513</sup>

Las acciones que busca implementar la ENAPI son de carácter integral, pues en primer término se enfoca a establecer una nueva concepción de la figura del menor, en el sentido de que se busca resaltar la importancia de la primera infancia, para ello el Marco denuncia las principales necesidades a combatir para abatir los sesgos que existen para el ejercicio de derechos la infancia, mediante la participación conjunta de diversos actores.

Esta estrategia cuenta con un enfoque integrador, dado que deja de atrás la concepción del menor como sector vulnerable, como lo señala la óptica del desarrollo social y del bienestar, y otorga un sentido de dignidad a este sector. Ello puede analizarse en el sentido de que se otorga un carácter prioritario al aspecto emocional de los menores, de ahí el nombre del *Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible*, pues mediante la visión de la niñez bajo una perspectiva humanitaria, se pretende impulsar el desarrollo del menor desde el fondo de su ser, dejando de lado el carácter meramente administrativo de las políticas en materia de cuidado infantil.

Es por ello por lo que este Marco no concede de manera exclusiva la responsabilidad del desarrollo infantil a las instituciones estatales encargadas de la política pública social, sino que involucra un sistema de acciones gubernamentales de índoles transversal para una cobertura más amplia de las necesidades de los menores, que permita una asignación presupuestaria equilibrada y con enfoque de protección del interés superior de la niñez, así como el establecimiento de responsabilidades.

---

<sup>513</sup> *Ibidem*, pp. 22-24.



Otro aspecto novedoso que no fue observado con la implementación del PBNN, consiste en la implementación de fuentes e indicadores internacionales que permitan considerar la pertinencia de la aplicación de esta estrategia, y por otro parte, el establecimiento de mecanismos de evaluación continua de resultados durante la etapa de aplicación, situación que en las políticas públicas tiende a observarse de manera trimestral, anual o a la conclusión de la política a implementar.

Con el análisis de los componentes esta estrategia se visualiza una probable supresión del PBNN, dado que este no cuenta con una visión integral de aspectos a robustecer y acciones efectivas a ejecutar para el desarrollo infantil. Mediante esta ambiciosa estrategia, el Gobierno de México se encuentra frente a un campo de oportunidad para solventar las deficiencias detectadas mediante la polémica creación y operación del PBNN, y con ello demostrar que dentro de su Plan Nacional de Desarrollo la infancia mexicana cuenta con un lugar importante.

Si bien con la implementación de esta estrategia se establece una nueva manera de crear políticas públicas en materia de infancia, mediante la responsabilidad compartida entre el sector público, privado y social, es necesario analizar los escenarios que se viven en las primeras células de contacto social de los menores ante estos novedosos sistemas de protección y reconocimiento de derechos.

Por lo anterior, se procederá al estudio de las formas en que han incidido la aplicación de estos esquemas en el entorno familiar y sus repercusiones a nivel social, con el propósito de analizar si las políticas en materia de cuidado infantil han reflejado beneficios para los padres de familia trabajadores y para la mejora de las condiciones de vida de las familias mexicanas.

#### *4.3. El cuidado infantil en la dinámica social y familiar de México*

Como se ha mencionado a lo largo del presente apartado, la existencia de políticas públicas de tipo social enfocadas a la materia de cuidado y atención infantil, atiende a diversas finalidades como el establecimiento de entornos propicios para el

desarrollo integral infantil, la materialización de la corresponsabilidad del Estado como garante de la protección del interés superior de la niñez, y su función como herramienta para los padres de familia para que estos cuenten con instituciones especializadas para la atención de sus hijos mientras que ellos realizan sus actividades laborales.

La función de los centros de cuidado y atención infantil implica un entramado de acciones cuyos beneficios van desde lo particular, mediante apoyos directos a las familias y la formación de los menores en diversos ámbitos; a lo general, con el reflejo de la incorporación de los menores en un contexto de socialización con otros niños, para adquirir herramientas para su posterior adhesión al ámbito escolar y la creación de fuentes de empleo.

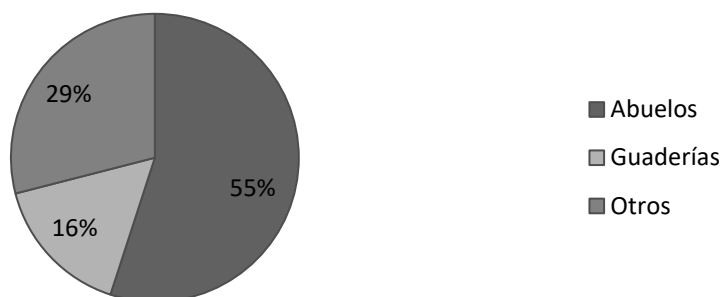
No obstante de la cada vez mayor presencia de servicios de cuidado y atención infantil, proporcionados de manera institucional por instancias gubernamentales, o mediante los servicios que ofrecen los particulares, es una realidad que la cultura del cuidado infantil en México tiene aún una serie de acciones a robustecer para que la cobertura de estos servicios alcance a los sectores más desprotegidos del país, y que mediante estos esquemas pueda garantizarse de manera universal la protección del interés superior de la niñez.

A pesar de la creación de políticas y servicios institucionales para el cuidado infantil, la demanda de este tipo de servicios se encuentra en una posición de desventaja respecto de otros esquemas, así lo demuestra la última Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social del año 2017, a cargo del INEGI, cuyos resultados señalan a continuación.<sup>514</sup>

---

<sup>514</sup> Procuraduría Federal del Consumidor, *Guarderías. Cuando de cuidar lo más importante se trata*, Gobierno de México, México, septiembre de 2019, [s.p.], <https://www.gob.mx/profeco/documentos/guarderias-cuando-de-cuidar-lo-mas-importante-se-trata>

**Gráfica 3. Preferencias para el cuidado infantil en México**



**Fuente:** Elaboración propia con base a los datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2017, proporcionados por la Procuraduría Federal del Consumidor.<sup>515</sup>

De los resultados de esta encuesta, se advierte la prevalencia de la continuidad de la concepción del cuidado infantil como una actividad a realizar dentro del núcleo familiar de manera tradicional. Sin embargo, el elevado porcentaje en la preferencia del cuidado de menores a cargo de sus abuelos se debe a distintos factores, tales como la falta de ingresos para cubrir los costos de una guardería, la falta de esquemas de seguridad social para acceder a estos servicios, o la desconfianza de los padres de familia hacia estos centros de cuidado y atención infantil.

Otras de las causas que inciden en la preferencia de otro tipo de cuidados para los menores, sobre los que ofrecen los centros de cuidado y atención infantil, atienden al contexto laboral de los padres de familia, específicamente las complejidades en los horarios de trabajo, pues si bien dentro de dichos centros se cuenta con horarios establecidos, en las fuentes de empleo de sus padres las jornadas pueden verse extendidas, lo que orilla a los padres de familia a buscar cuidados complementarios para sus hijos en las horas adicionales que dedican a sus trabajos. De lo anterior se deriva la necesidad de que en los centros de trabajo se cuenten con esquemas que prevean este tipo de situaciones.

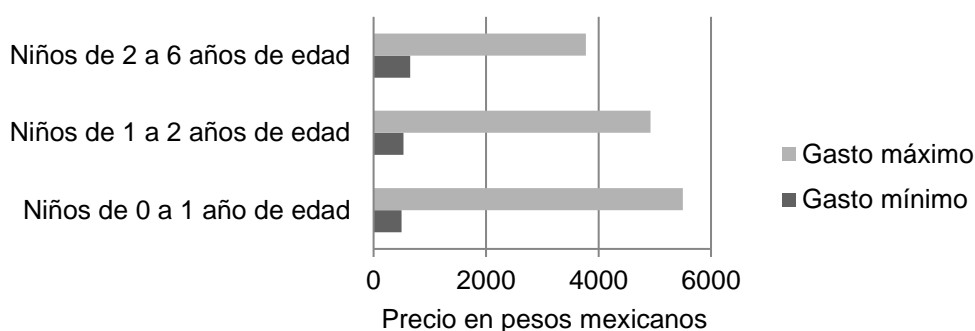
De los factores que también motivan la falta de usuarios para estos servicios se encuentran los de tipo económico, dado que los costos para el pago de

---

<sup>515</sup> *Idem.*

guarderías son sumamente variables, aún más si se carece de subsidios gubernamentales. De acuerdo con el *Punto de Acuerdo para homogenizar los servicios IMSS, ISSSTE y SEDESOL* presentado ante el Senado de la República en el año 2018, en el marco de análisis de continuidad del PEI, se desprendió que los costos de los servicios de guardería variaban de manera significativa dependiendo de la edad de los menores, es decir que a menor edad mayor era el gasto que realizaban los padres de familia, en comparación a un niño en edad preescolar,<sup>516</sup> como se muestra en la gráfica 4.

**Gráfica 4. Gasto individual por concepto de cuidado infantil**



**Fuente:** Elaboración propia, con base a las consideraciones expuestas en el Punto de Acuerdo de homogenizar los servicios IMSS, ISSSTE y SEDESOL publicados en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República el día 16 de octubre de 2018.<sup>517</sup>

De los costos analizados, se advierte la necesidad de contar con esquemas de apoyo para los padres de familia que no cuentan con los recursos suficientes para cubrir los montos para el pago de guarderías, especialmente de los sectores que no rebasan la línea de bienestar como lo precisaban las reglas de operación del PEI, ello en virtud de que el cuidado infantil en edades tempranas es un aspecto de suma relevancia por los efectos que implica en el desarrollo personal del menor con el transcurso de los años y que puede verse trastocado por factores de tipo económico.

<sup>516</sup> Senado de la República, “Punto de Acuerdo homogenizar los servicios IMSS, ISSSTE y SEDESOL”, *Gaceta Parlamentaria*, LXIV Legislatura, México, 16 de octubre de 2018, [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-10-16-1/assets/documentos/PA\\_Morena\\_ESTANCIAS-INFANTILES.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-10-16-1/assets/documentos/PA_Morena_ESTANCIAS-INFANTILES.pdf), p. 10.

<sup>517</sup> *Idem.*

Como se desprende del análisis de los montos que son necesarios para cubrir los servicios de cuidado y atención infantil, se puede apreciar que estos rebasan de manera considerable el total de subsidio bimestral que es otorgado a los padres de familia beneficiarios del PBNN, por lo que ante la falta de recursos suficientes para garantizar un cuidado infantil pleno en el desarrollo de la jornada laboral, los padres de familia optan por recurrir a sus familiares para el cuidado de los menores, sin embargo esta opción no garantiza que se estimule de manera holística el desarrollo integral infantil.

Lo anterior en virtud de que, como ha quedado señalado con anterioridad, dentro de los centros de cuidado y atención infantil se cuentan con herramientas psicopedagógicas para actividades de estimulación temprana, cuyas técnicas son desconocidas de manera general dentro de los hogares mexicanos. Si bien dentro de la célula familiar se desarrollan vínculos de otra índole como los afectivos y sociales, es necesario que los menores cuenten con una formación integral en diversos aspectos para su posterior inclusión dentro de su segundo ámbito social: su formación escolar.

Visto desde esta arista, puede atribuirse a los centros de cuidado y atención infantil, independientemente de su modalidad, ya sea pública o privada, el carácter de herramienta coadyuvante para la estimulación social y cognitiva de los menores previo a su ingreso al preescolar, y, por otra parte, como mecanismo de apoyo para los padres de familia a fin de que estos cuenten con los medios para no abandonar sus fuentes de empleo con motivo de la falta de cuidados para sus hijos.

Asimismo, este tipo de centros propician la creación de fuentes de empleo, mediante el reclutamiento de personal especializado en materia de cuidado y atención de menores, quienes bajo una correcta orientación ética y aplicación práctica fungen como agentes para comunicar a la sociedad la trascendencia del cuidado del menor desde sus primeros años de vida.

El papel de los centros de cuidado y atención infantil en México es de suma relevancia para el impulso de grupos vulnerables como la niñez y la población trabajadora, sectores que sostienen el presente y el futuro de nuestra sociedad, sin embargo al día de hoy existen una serie de retos a enfrentar para fomentar una

cultura del cuidado infantil con perspectiva de protección de derechos que permita establecer las bases para una sociedad justa y solidaria, como se analizará a continuación.

#### 4.4. *Desafíos del cuidado infantil en la cultura de protección del interés superior de la niñez*

México es un país con una composición social diversa que a lo largo de años ha sido estudiada en una dualidad: lo urbano y lo rural. En la composición de ambos entornos sociales, es posible vislumbrar la existencia de grupos que requieren especial atención por sus condiciones sociales, económicas y culturales, los conocidos como grupos vulnerables, en virtud de que sus condiciones de vida y la manera en que pueden ejercer sus derechos para favorecer su prosperidad se encuentra en una situación de desventaja respecto a otros sectores; dentro de estos grupos se encuentra la niñez mexicana.

De acuerdo con el CONAPO en el año 2019, en México vivían 13.1 millones de niños menores de seis años, sector identificado como primera infancia, de este grupo 1.4 millones de niños forman parte de algún grupo indígena, y 157 mil de ese total padecen alguna discapacidad.<sup>518</sup> Si bien la niñez es considerada como sector vulnerable, por su incapacidad para el ejercicio de prerrogativas, es una realidad que los sectores indígenas y de personas con discapacidad también son identificados como grupos vulnerables que padecen de las desigualdades sociales que lastimosamente aún existen en México.<sup>519</sup>

---

<sup>518</sup> Secretaría de Educación Pública, “Acuerdo Educativo Nacional. Implementación Operativa de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia”, *op. cit.*, p. 29.

<sup>519</sup> Así lo establece la Comisión para la Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados, ente que posiciona a este sector de la sociedad dentro de este grupo en virtud de son personas que cuentan con situaciones de desventaja generadas por su condición de edad, sexo, estado civil y origen étnico que representan un riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Definición”, en *Grupos Vulnerables*, Cámara de Diputados, 2006, [s.p.], [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Eje\\_tematico\\_old\\_14062011/9\\_gvulnerables\\_archivos/G\\_vulnerables/d\\_gvulnerables.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico_old_14062011/9_gvulnerables_archivos/G_vulnerables/d_gvulnerables.htm)

Del análisis de estas condiciones, se puede apreciar la existencia de dos retos afrontar en materia de cuidado infantil en México: la discriminación y las barreras para garantizar la inclusión y accesibilidad de menores con discapacidad.

Con relación al combate a la discriminación, el establecimiento de políticas públicas enfocadas en materia de cuidado infantil debe realizarse con un enfoque de interculturalidad que les permita a los menores que viven en un contexto predominantemente indígena, el goce de los modelos de cuidado y atención infantil adecuados a sus condiciones sociales y culturales con el propósito de hacer efectivos sus derechos de identidad y prioridad.

Otro reto en materia de diseño de políticas para el cuidado infantil que garanticen la protección del interés superior de la niñez, es el consistente en plantear los esquemas de operación que garanticen el acceso, sin limitaciones, a los menores con capacidades diferentes a todos y cada uno de los programas instrumentados para el cuidado de la infancia.

Si bien, actualmente el PBNN, como política pública social en esta materia, plantea la entrega de un monto doble por concepto de cuidado infantil para menores con alguna discapacidad, este mecanismo no es el idóneo para garantizar que el menor recibe cuidados especiales para atender a sus necesidades conforme lo demande su discapacidad, ello en virtud de que la sola entrega de recursos no asegura la recepción de un tratamiento y seguimiento material y certero de los cuidados requeridos conforme a la discapacidad de que se trate.

Como línea de acción para hacer frente a este reto, se encuentra la adopción de modelos de atención y cuidado inclusivo para menores emitidos por organismos especializados en materia de protección de la infancia, tales como la UNICEF y el PNUD, en los cuales se establecen herramientas para la detección temprana de posibles alteraciones en el desarrollo, así como la evaluación de discapacidades que ya han sido detectadas, con el propósito de garantizar el pleno desarrollo de los menores mediante la protección de sus derechos y el fomento de su inclusión en las actividades del hogar y de la interacción con otros menores.<sup>520</sup>

---

<sup>520</sup> Este tipo de modelos de cuidado inclusivo eran implementados dentro del PEI como se mencionó en el primer capítulo de esta investigación. Ver más en: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México, *Modelo de atención y cuidado inclusivo para niñas y niños del Programa de Estancias Infantiles para*

Otro mecanismo por conducto del cual pueden afrontarse ambos desafíos es la educación inicial que pueden recibir los menores dentro de los centros de cuidado y atención infantil. Ello bajo el diseño de programas que permitan a los cuidadores de menores en estas instituciones, el fomento de la cultura de la inclusión y respeto con relación a otros menores con las condiciones antes descritas. La educación inicial que puede ser ofrecida mediante políticas públicas para el cuidado infantil, representa un área de oportunidad para fomentar en los menores valores de empatía y solidaridad que de manera futura se traduzcan en un medio de cohesión social.

Los dos retos antes descritos atienden a condiciones particulares que pueden influir de manera concreta en sectores de la infancia, sin embargo, existen otros desafíos generales a los que se enfrentan las políticas para el cuidado infantil, mismos que han sido detectados por el Gobierno de México en la elaboración de la ENAPI y que guardan estrecha relación con el ejercicio de derechos que son elementales para una amplia tutela al principio de interés superior de la niñez, tales como brechas en materia de educación y cuidados, salud y nutrición, el combate a la pobreza y la protección del menor.<sup>521</sup>

Bajo la perspectiva institucional, el primer reto que enfrenta la administración pública en México para la creación de políticas públicas en materia de cuidado de la infancia es el de reducir las brechas existentes para el ejercicio del derecho a la educación y al cuidado. De acuerdo con las cifras reportadas por la ENAPI, 75% de los niños mexicanos que atraviesan la etapa de la primera infancia presenta retrasos en la alfabetización. Por otra parte 65% de los niños de este sector no cuenta con acceso a libros infantiles que propicie en ellos una aproximación a su despertar cognitivo.<sup>522</sup>

De lo anterior se desprende que el diseño de políticas públicas para el cuidado infantil enfrenta un reto de gran trascendencia como lo es el proveer a los menores de los medios necesarios para estimular sus actividades de aprendizaje,

---

*Apoyar a Madres Trabajadoras. Guía Práctica para Responsables y Asistentes, op. cit., p. 9.*

<sup>521</sup> Secretaría de Educación Pública, “Acuerdo Educativo Nacional. Implementación Operativa de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia”, *op. cit.*, pp. 29-32.

<sup>522</sup> *Ibidem*, p. 29.



pues de acuerdo con la Constitución, la educación fomenta en el ser humano desde tempranas edades, los valores necesarios para adquirir las cualidades para el máximo desarrollo de la persona en un ambiente de respeto, solidaridad, y justicia.

El diseño de esta política debe encontrarse plenamente coordinada entre las autoridades educativas de los distintos niveles de gobierno, a fin de evitar disparidades que puedan poner en riesgo la calidad de la educación que reciban los menores, y, en consecuencia, afectar su desarrollo cognitivo y con ello generar detrimentos en su interés superior.

Otra arista que puede desprenderse de la concepción de la educación como reto a enfrentar para el cuidado infantil, se encuentra no solamente en las condiciones de alfabetización de los menores, sino en la falta de cultura y conocimientos sobre el cuidado infantil en los padres de familia, o principales cuidadores de los menores, por lo que otro desafío a superar es la educación en esta materia dirigida a quienes son los primeros responsables del bienestar y desarrollo de la infancia.

Continuando con el estudio de los retos para el cuidado infantil que han sido diagnosticados por las instituciones gubernamentales mexicanas, se encuentran los retos en materia de salud y nutrición. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), señala que de los 34 países que la conforman, México tiene la tasa de mortalidad infantil más alta. Por otra parte, la OCDE señala que 13.6% del total de la población que integra la primera infancia mexicana presenta condiciones de desnutrición crónica, 9.7% sufre de obesidad y el 23% del total padece anemia.<sup>523</sup>

En este sentido, se puede señalar que la cobertura de necesidades primarias como la alimentación y nutrición son fundamentales para el cuidado infantil, en virtud de que por medio de una alimentación suficiente y una nutrición balanceada se pueden prevenir múltiples enfermedades que pueden mermar el desarrollo de los menores, como lo es la obesidad y la anemia, enfermedades que nos sitúan en dos contextos completamente opuestos, si bien la primera de ella es generada por hábitos alimenticios nocivos, la segunda se genera por la falta de nutrientes

---

<sup>523</sup> *Idem.*

suficientes en los alimentos.

Ante esta situación, las políticas públicas para el cuidado infantil deben encontrarse orientadas de tal manera que en los centros de cuidado y atención infantil se garantice que los menores tengan alimentos suficientes para comer durante su estancia, y que las porciones de alimentos que se consuman de sean balanceadas y nutritivas conforme a sus requerimientos físicos. Por otra parte, el diseño de una política en esta materia constituye otro nicho de oportunidad para inculcar en los menores y en sus familias hábitos alimenticios sanos, que no solamente beneficien a los infantes, sino de manera posterior a todo su núcleo familiar.

Tanto los retos en materia educativa y de cuidado, así como los correspondientes a la salud y nutrición, se encuentran estrechamente ligados a las condiciones de vida de sus familias en el sentido de la capacidad adquisitiva que tengan para hacerse de los medios para proveer educación y alimentos, sin embargo, de acuerdo con cifras del CONEVAL, 41.9% de la población mexicana vive en situación de pobreza, y 7.4% en condiciones de pobreza extrema,<sup>524</sup> por lo que se ha identificado a esta como otro de los principales obstáculos a superar para la formulación de políticas eficientes para la protección de la niñez.

De la población infantil mexicana que afronta su vida en condición de pobreza, el CONAPO señala que 51.9% de niños que componen el sector de la primera infancia, viven en condiciones de pobreza, y 1 de cada 10 de estos menores viven en pobreza extrema,<sup>525</sup> estas condiciones inciden en la calidad de vida en la que se desarrollan, bajo la premisa que el CONEVAL evalúa la pobreza de acuerdo al número de carencias sociales sin atender (calidad de espacios en la vivienda, acceso a la seguridad social, rezago educativo, accesos a servicios de salud y acceso a los servicios básicos en la vivienda).

En un contexto de pobreza, los menores no cuentan con los medios suficientes para un sano esparcimiento y desarrollo, con lo que su desarrollo se ve

---

<sup>524</sup> CONEVAL, “Pobreza en México”, *Medición de la pobreza*, CONEVAL, México, 2019, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>, [s.p.].

<sup>525</sup> Secretaría de Educación Pública, “Acuerdo Educativo Nacional. Implementación Operativa de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia”, *op. cit.*, p. 30.

comprometido; por otra parte, la falta de acceso a servicios básicos en la vivienda puede derivar en situaciones riesgosas para la salud de los menores y sus familias. Por lo anterior, las políticas públicas en materia de cuidado infantil deben velar por ser medios para subsanar las deficiencias que viven los menores en sus hogares en el periodo en que estos se encuentren dentro de los centros de cuidado y atención infantil, los cuales pueden y deben constituirse como un medio solidario para mejorar la calidad de vida de las y los niños mexicanos.

Derivado de las situaciones de vulnerabilidad generadas por la pobreza, se encuentra el reto de garantizar seguridad a los menores en cuanto a protección de su integridad, de acuerdo con datos de la Secretaría de Salud, en el año 2018, año previo a la emisión de la ENAPI, se reportaron en México 1,488 egresos hospitalarios de niños menores de 5 años, por las siguientes situaciones: 11% de estos casos se tratan menores que sufrieron situaciones de abandono y negligencia, 1% por violencia económica, 45% por agresiones físicas, 18% de ingresos por violencia psicológica, y 25% por violencia sexual.<sup>526</sup>

Estas lastimosas situaciones pueden prevenirse mediante una correcta orientación sobre el cuidado infantil, y la concepción de los menores como sujetos de derechos y dotados de dignidad, a pesar de sus limitaciones por edad. Asimismo, las nuevas políticas para el cuidado infantil pudieran implementar mecanismos de denuncia accesibles para los menores de edad, con una finalidad dual: frenar los abusos hacia los menores, y hacer efectivo sus derechos de participación y a ser escuchados ante situaciones que los denigran.

En ese sentido, la implementación de políticas públicas para la infancia debe abandonar el discurso del cuidado del menor como una obligación, e implantar líneas de acción en las que se vislumbre el cuidado infantil como una herramienta para proteger sus derechos y su dignidad, lo cual puede garantizarse mediante esquemas de cuidado infantil con perspectiva de derechos humanos y de responsabilidad compartida a nivel social.

De los factores antes analizados, pudiera considerarse que los retos que enfrenta el cuidado infantil son diversos dependiendo del contexto personal de los

---

<sup>526</sup> *Idem.*

menores, sin embargo, existen factores institucionales que también deben ser analizados al momento de idear políticas en esta materia.

Un ejemplo de ello son los retos en materia de presupuesto, pues como se ha analizado, los recursos públicos que se destinan para el cuidado infantil en México demuestran una tendencia a la baja, como ejemplo el caso del PEI en el año 2019, y de manera posterior los recursos asignados al PBNN para el ejercicio fiscal 2020. En México se destina a penas el 0.6% del total del PIB para el cuidado infantil y la educación de menores en la etapa de la primera infancia, a diferencia de países como Islandia, Dinamarca y Suecia donde se asigna un aproximado del 1.4 y 1.7% de su PIB, siendo los países que a nivel mundial destinan más recursos para estos fines.<sup>527</sup>

La diferencia en la asignación de presupuesto para el cuidado infantil entre México y esos países europeos, se ve reflejada en la calidad de educación que reciben los menores, la cual se ve traducida en una mejor calidad de vida. La inversión en el cuidado de menores garantiza una base para ir reduciendo desde temprana edad las brechas de desigualdad y rezago en el ejercicio de derechos, por lo que se debe reorientar el concepto de política pública para el cuidado infantil en materia de presupuesto, respetando y fortaleciendo los rubros a observar para la asignación de estos recursos establecidos en la Ley General de Desarrollo Social.

Otro desafío a nivel institucional, es la falta de coordinación entre distintos niveles de gobierno para orientar las acciones necesarias que permitan ver los resultados que se describen en los objetivos, en políticas eficaces para el cuidado de la infancia, las cuales carecen de objetividad y coordinación debido a la disparidad de criterios entre federación, estados y municipios. La sinergia entre niveles de gobierno para el fomento del desarrollo de la niñez en México se ve reflejada hasta que los menores se encuentran en edad preescolar, esto es a partir de los 3 años, por lo que se descuida de manera sustancial a la población de edades menores, situación que deriva en una trasgresión a la universalidad y progresividad de los derechos de este sector.

---

<sup>527</sup> *Ibidem*, p. 41.

Por lo anterior, México enfrenta el desafío de contar con políticas públicas que privilegien el cuidado y desarrollo del menor desde su nacimiento, mediante la coordinación de todas y cada de las autoridades en el marco de sus competencias, pues el mismo artículo 4º constitucional señala esta obligación para el Estado mexicano, sin establecer alguna competencia exclusiva en este sentido, por lo que el cuidado infantil se trata de una obligación que compromete a todos y cada uno de los niveles de gobierno, sin distinción alguna al ser estos sujetos obligados para la promoción y protección de derechos humanos, entre los cuales se encuentran los derechos de la infancia, y, en consecuencia el derecho al cuidado y atención infantil.

#### 4.4.1. *El cuidado infantil en México desde una perspectiva global. Desafíos y buenas prácticas*

Dentro de la perspectiva de México ante el mundo, con relación a los retos que el país enfrenta en materia de cuidado infantil, se encuentran plenamente identificados los 4 rubros que han sido mencionados anteriormente, sin embargo, la UNICEF dentro de la *Agenda de la infancia y adolescencia 2019-2024* establece un desafío más: la protección de derechos de los niños migrantes, ello debido a que México, por su ubicación geográfica es país de origen, tránsito y destino de migración.

Este desafío invoca a aspectos que rebasan la materia del cuidado infantil, hace referencia a la protección del interés superior del menor, por cuestiones humanitarias, por lo que se señala que el Estado mexicano, debe velar por el cuidado y protección de los derechos de los menores migrantes que se encuentran en tránsito en nuestro país, a fin de prevenir violaciones a sus derechos humanos. Entrelazando esta problemática con la temática del cuidado infantil, la UNICEF propone la creación de opciones de cuidado alternativo para menores migrantes con el propósito de evitar que los niños sean trasladados a centros de detención de migrantes.<sup>528</sup>

La propuesta que realiza la UNICEF materializa el compromiso adquirido por el Estado mexicano dentro de la Convención de los Derechos del Niño, y por otra

---

<sup>528</sup> UNICEF, *La agenda de la infancia y la adolescencia 2019-2024*, op. cit., p. 22.

parte, cristaliza uno de los valores que se pretende florecer mediante los servicios de cuidado infantil, como lo es la solidaridad para una sociedad más justa, en donde se promueva una cultura de respeto de los derechos de las personas sin distinciones de ninguna índole.

Haciendo referencia a la perspectiva internacional, como técnica para el diseño de políticas públicas se encuentra el análisis de buenas prácticas, que consiste la investigación de acciones exitosas con el fin de considerar su adaptación a la problemática actual. Observar las buenas prácticas permite conocer la viabilidad de determinadas actividades, y el análisis de tendencias que resultan innovadoras, efectivas y eficaces que han dado resultados en una región determinada.<sup>529</sup>

Este análisis de buenas prácticas suele tomar perspectivas internacionales, es decir, se observa cómo se ha combatido una problemática determinada en un país, y de manera posterior se estudia sobre la conveniencia de adaptar el plan de acción estudiado en un problema que comparte características similares a la situación que aqueja al país que realiza la investigación. En el caso de México, al momento del diseño de la ENAPI se observaron cómo casos de buenas prácticas en materia de políticas públicas para el cuidado infantil las implementadas en Argentina, Brasil y Chile,<sup>530</sup> cuyos principales ejes de acción se describen a continuación.

En el caso de la República Argentina, este país implementa el *Plan Nacional de Primera Infancia*, cuya población objetivo son los menores de 45 días de nacidos hasta los 4 años de edad, sus principales objetivos son la promoción y fortalecimiento de espacios de cuidado y abordaje integral de niñas y niños en su primera infancia, a fin de garantizar una adecuada y saludable nutrición, la estimulación temprana y promoción de la salud. Este Plan promueve la participación de las familias y de sus comunidades en el proceso de crianza y desarrollo de los menores, con la finalidad de fortalecer los vínculos familiares y comunitarios.<sup>531</sup>

---

<sup>529</sup> Franco Corzo, *op. cit.*, p. 183.

<sup>530</sup> Secretaría de Educación Pública, “Acuerdo Educativo Nacional. Implementación Operativa de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia”, *op. cit.*, p. 12.

<sup>531</sup> Plataforma de Seguridad Alimentaria, *Plan Nacional de Primera Infancia*, Buenos Aires, 2020, [s.p.], <https://plataformacelac.org/politica/390>.

Este Plan cuenta con ejes de acción específicos para garantizar el desarrollo de los menores en sus aspectos como el lenguaje, las emociones, la formación de vínculos y el establecimiento de una base de alimentación saludables, para tal efecto el Plan cuenta con una estrategia denominada *Espacios de Primera Infancia*, en los que se brindan los siguientes servicios:

- 1) Asistencia nutricional, de acuerdo con las necesidades de los menores por su edad y conforme a los recursos disponibles;
- 2) Prevención y promoción de la salud, mediante la impartición de cursos y talleres para los menores y sus familias;
- 3) Estimulación temprana y psicomotricidad;
- 4) Centros de Prevención y Recuperación de la Desnutrición Infantil, como un medio para que los menores accedan a una alimentación suficiente y balanceada que propicie su desarrollo cognitivo y emocional;
- 5) Programas de Acompañamiento Familiar, en los cuales se trabaja con la familia para fortalecer su rol de cuidado para el desarrollo infantil;
- 6) Programa de Primeros Años; consistente en acompañamiento a los padres de familia en sus labores de crianza, incluso desde el embarazo hasta los 4 años de edad en el que mediante visitas periódicas se otorga a los padres de familia herramientas, enseres y experiencias en temas relacionados a la alimentación, discapacidad, lectura, juego, salud, lactancia materna y educación sexual integral, y;
- 7) El Programa Jugando Construimos Ciudadanía, mediante el cual se otorga a los menores juguetes y materiales didácticos diseñados por emprendedores argentinos, con el que se promueve la producción nacional y el apoyo al sector económico independiente del país.<sup>532</sup>

Este Plan argentino se encuentra a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, siendo esta una similitud con las políticas públicas en materia de cuidado infantil en México, las cuales eran administradas por la entonces SEDESOL, ahora Secretaría de Bienestar, por otra parte, se puede apreciar que las acciones de este Plan

---

<sup>532</sup> *Idem.*

tienden a fortalecer de manera prioritaria el derecho a la alimentación y a la salud, a diferencia del caso mexicano, en el que se orientan al ámbito educativo.

Como aspectos novedosos que pudieran implementarse en México destacan la participación comunitaria en el cuidado infantil, el cual, a diferencia de nuestro país, se encuentra únicamente a cargo del Estado y de los padres de familia como una responsabilidad compartida, sin embargo, la incursión de la comunidad en la que se desenvuelve el menor, puede ser un factor para motivar la concientización de personas en la relevancia de la figura del menor en su entorno.

Otro elemento novedoso se encuentra en la atención que otorga el Ministerio de Desarrollo Social al combate a la desnutrición, pues no solamente busca prevenir este mal, sino que cuenta con acciones para revertir los estragos que genera la desnutrición. En el caso de México la desnutrición busca prevenirse mediante la implementación de campañas y estrategias educativas que tienen como principal objetivo el mostrar el uso del plato del buen comer en la alimentación de los menores, sin embargo, no se hace referencia a un programa concreto para rehabilitar quienes padecen esta condición, no obstante de que, como ha quedado mencionado con anterioridad, casi la mitad de la población infantil nacional vive en condiciones de pobreza que propician la falta de una nutrición adecuada a la edad de los niños.

El acompañamiento familiar por parte del Estado es otro aspecto de trascendencia, en virtud de que mediante las visitas periódicas a las personas suscritas en el *Programa Primeros Años*, los visitantes pueden cerciorarse de las condiciones en las que viven los menores, a fin de detectar situaciones que pudieran poner en riesgo la integridad de los menores, acción que no es implementada en México, pues el PBNN, actual política pública en materia de cuidado infantil, no cuenta con mecanismos de fiscalización ni de supervisión de ningún tipo.

Por otra parte, resulta novedoso la manera en que el gobierno argentino procura dotar de beneficios múltiples a la sociedad mediante la implementación de este Plan, en virtud de que en él no solamente participan niños, comunidades y familias, sino que propicia la incursión de emprendedores como proveedores de materiales lúdicos, con lo que se incentiva la producción y empleo de personas que



recién comienzan a incursionar en el ámbito empresarial, fomentando la economía de ese país, y evitando prácticas de desvío de recursos.

Finalmente cabe señalar como una diferencia total entre dicha política argentina y la política actual mexicana en materia de cuidado infantil, el mecanismo de operación de ambas políticas, pues la propuesta por el país sudamericano no otorga recursos monetarios directos a los beneficiarios, como sucede en México, sino que aquel país impulsa el cuidado infantil mediante la capacitación, la orientación práctica y la dotación de herramientas y materiales lúdico recreativo de manera controlada y directa a los ciudadanos, por lo que se estima que las finalidades de este programa difícilmente pueden ser trastocadas por factores de corrupción y de desvío de recursos como sucede en México.

Otro de los países que destaca por sus buenas prácticas en materia de cuidado infantil es Brasil. En este país se implementa la *Estrategia Crianza Feliz*, cuyo objetivo primordial es promover el desarrollo humano apoyando y monitoreando el desarrollo integral del niño en la primera infancia, por lo que su población objetivo son los menores de 0 a 3 años de edad.<sup>533</sup>

Para tal efecto las principales acciones de esta estrategia se enfocan en garantizar beneficios a las mujeres desde el embarazo, a los niños y a sus familias conforme a los siguientes puntos:

- 1) Apoyo a la mujer embarazada y su familia, mediante la preparación para el parto y atención perinatal;
- 2) Colaboración en el ejercicio de crianza de los hijos, fortaleciendo los lazos familiares instruyendo a estos en materia de cuidado y educación infantil con perspectiva de protección de derechos de los niños;
- 3) Acercar a las mujeres embarazadas, niños en la primera infancia y sus familias a las políticas y servicios públicos que necesitan, e;
- 4) Integrar, fortalecer y expandir las políticas públicas dirigidas a mujeres embarazadas, niños en la primera infancia y sus familias.<sup>534</sup>

---

<sup>533</sup> Secretaría Especial para el Desarrollo Social, *Niño Feliz*, Ministerio de Ciudadanía, Brasilia, 2020, [s.p.], <http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz/conheca-o-programa>

<sup>534</sup> *Idem.*

Para llevar a cabo estas acciones, la estrategia se coordina entre la Federación quien transfiere los recursos a los Estados y municipios para la operación del programa, la cual se basa principalmente en la práctica de visitas domiciliarias a las personas beneficiarias, cuyo único requisito de elegibilidad es acreditar tener estudios de secundaria.<sup>535</sup> En estas visitas el personal comisionado detecta las necesidades prioritarias de las familias y proporciona atención sobre las instituciones gubernamentales que pueden proveerles de los servicios de los que carecen y que son indispensables para un funcionamiento familiar adecuado para el desarrollo de los menores que integren esas familias.<sup>536</sup>

En esta estrategia se otorga un subsidio a las familias por un monto de 75 reales brasileños al mes,<sup>537</sup> con la finalidad de que las familias permitan la realización de estas visitas, pues ello da pauta a que los visitadores supervisen que los integrantes de las familias han acudido a las instancias correspondientes para gestionar.<sup>538</sup>

Analizando esta política pública para el cuidado infantil, resulta sumamente relevante la protección que se otorga a la mujer embarazada, a diferencia de los esquemas que se implementan en México y Argentina, en cuyas políticas para la protección de la infancia se garantiza su cobertura desde los 45 días de nacido, mientras que en Brasil es desde antes del nacimiento.

Entre las similitudes que guardan la estrategia brasileña y las implementadas en México, se encuentra el lugar privilegiado que guardan las familias dentro del cuidado infantil, en comparación con Argentina, donde las comunidades son un factor que considerar para el desarrollo del menor. Otra similitud que guarda la

---

<sup>535</sup> La periodicidad de estas visitas es variable, en el caso de las mujeres embarazadas son una vez al mes, para menores de 0 a 3 años son semanales, mientras que para los niños de 4 a 6 años son cada 15 días. Secretaría Nacional para la Promoción del Desarrollo Humano, *Crianza feliz: un programa para romper el ciclo de la pobreza y reducir la desigualdad en Brasil*, Ministerio de Desarrollo Social, Brasilia, 2020, [s.p.], <https://bernardvanleer.org/es/ecm-article/2018/crianc%CC%A7a-feliz-a-programme-to-break-the-cycle-of-poverty-and-reduce-the-inequality-in-brazil/>.

<sup>536</sup> Secretaría Especial para el Desarrollo Social, *Niño Feliz*, *op. cit.*

<sup>537</sup> Dicha cantidad equivale a 308.83 pesos mexicanos, de acuerdo al tipo de cambio vigente al 21 de mayo de 2020, conversión de divisa realizada mediante la aplicación Google Finance. <https://www.google.com/intl/es/googlefinance/disclaimer/>

<sup>538</sup> Secretaría Nacional para la Promoción del Desarrollo Humano, *Crianza feliz: un programa para romper el ciclo de la pobreza y reducir la desigualdad en Brasil*, *op. cit.*

estrategia implementada en Brasil con el esquema mexicano es la entrega de subsidios a beneficiarios, sin embargo, en Brasil dicho recurso si es susceptible de fiscalización mediante la visita domiciliaria a realizar en la periodicidad correspondiente.

El esquema de visitas domiciliarias para comprobar que los recursos entregados a los padres de familia sea efectivamente destinado a mejorar la calidad de vida de los menores, como sucede en Brasil, puede constituir un ejemplo a seguir para el caso del PBNN, pues una de las principales críticas que ha recibido este programa es precisamente la falta de certeza del destino que tienen dichos recursos que, a partir del año 2019, son entregados de manera directa a los padres de familia, por lo que el modelo brasileño representa una buena práctica en materia de fiscalización de recursos y consecución de objetivos para las políticas públicas en materia de cuidado infantil.

Finalmente una diferencia esencial entre el modelo brasileño y el mexicano se encuentra en la coordinación entre Federación, Estados y municipios para administrar los recursos y compartir responsabilidades en materia de cuidado infantil, pues dentro del modelo brasileño, la Federación tiene como facultades la creación de la política y la dispersión de recursos, y por otra parte, la ejecución y seguimiento queda a cargo de los Estados y municipios, mientras que en México como lo señala la ENAPI, la coordinación institucional representa un desafío a afrontar para garantizar que las políticas públicas para el cuidado infantil sean eficientes y eficaces para proteger el interés superior del menor .

Ello en razón de que las facultades y atribuciones no se encuentran claramente delimitadas para cada nivel de gobierno, lo que propicia factores como la corrupción y desvío de recursos que a su vez producen que los programas para la infancia sean cuestionados en cuanto al cumplimiento de sus objetivos, y en casos extremos, estas situaciones originan la cancelación de programas, como lo fue el caso del PEI.

El último caso de buenas prácticas a analizar es el modelo de políticas públicas para el cuidado infantil implementado en Chile, país que, de acuerdo al estudio realizado por el Gobierno de México para la implementación de la ENAPI,

fue el primero en Latinoamérica en implementar intervenciones tempranas para su población infantil.<sup>539</sup>

Este país a partir del año 2016 ha implementado el Sistema de Protección Integral para la Infancia Crece Contigo, cuyo principal objetivo es acompañar y hacer un seguimiento personalizado a la trayectoria de las y los niños que se atienden en el sistema público de salud desde el primer control de gestación hasta su ingreso al sistema escolar.<sup>540</sup>

Este sistema es operado por el Ministerio de Desarrollo Social de Chile, y entre sus beneficios se encuentran el acceso a los servicios y prestaciones necesarios para el desarrollo del menor en cada etapa de su crecimiento y el apoyo a sus familiares y comunidades para que estos construyan un ambiente amigable, inclusivo y acogedor para los menores chilenos.

La mecánica de operación de este sistema es de tipo intersectorial, por lo que diversas instancias de gobierno, específicamente aquellas que incidan en aspectos prioritarios para el desarrollo de los menores, generan redes de apoyo para beneficio de la infancia las cuales son denominadas como redes de integralidad de la protección social, mientras que la manera de acceder a estos apoyos es mediante el primer control de embarazo que realizan las mujeres ante los sistemas públicos de salud, cobertura que acompañará al menor desde antes de su nacimiento hasta los 9 años de edad.<sup>541</sup>

El Sistema Chile Crece Contigo busca generar un impacto en todas las fases de desarrollo del menor, por lo que para tal efecto cuenta con 18 programas, enfocados en aspectos como servicios médicos, salud mental, aprendizaje integral, inclusión educativa, control y prevención de obesidad, desarrollo biopsicosocial, entre otros. Respecto a programas para el cuidado infantil, estos se dirigen de manera especial a los padres de familia, pues en similitud con Argentina y Brasil, el

---

<sup>539</sup> Secretaría de Educación Pública, “Acuerdo Educativo Nacional. Implementación Operativa de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia”, *op. cit.*, p. 12.

<sup>540</sup> Gobierno de Chile, *Acerca de Chile Crece Contigo*, Gobierno de Chile, Santiago, 2020, [s.p.], <http://www.crececontigo.gob.cl/acerca-de-chcc/>.

<sup>541</sup> *Idem.*

cuidado infantil en Chile se asume como una responsabilidad compartida, entre dichos programas figuran:

- 1) Programa educativo: pretende educar y sensibilizar en materias de cuidados infantiles, crianza respetuosa y estimulación temprana, para promover el despliegue del potencial de niños y niñas en primera infancia. La manera de acceder a este programa es vía internet, redes sociales y programas de radio;
- 2) Fonoinfancia 800200818: consiste en asesoría psicológica para los cuidadores de los menores vía telefónica o por chat, en materias de crianza, cuidados y desarrollo infantil, así como en aspectos relacionados a la conducta de los menores, y;
- 3) Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil: es implementado mediante convenio con las municipalidades, a fin de que los menores cuenten con servicios de estimulación temprana a domicilio, ludotecas, y salas de estimulación para detectar y combatir la vulnerabilidad biopsicosocial.<sup>542</sup>

Del estudio del sistema chileno, se puede apreciar un incremento en la cobertura y prestaciones que este otorga respecto a los otros sistemas latinoamericanos estudiados en este apartado, incluido el mexicano. Pues como se advierte, este sistema brinda sus beneficios a una población que rebasa a los menores que se encuentran en la etapa de la primera infancia (de los 0 a 5 años de edad) y refuerza, de manera similar a Brasil, la protección de los derechos del menor incluso antes de su nacimiento.

Otra de las prácticas novedosas de este sistema es la creación de una pluralidad de programas para la atención infantil en sectores específicos, lo que propicia una distribución de competencias precisa y una sujeción presupuestaria definida, lo cual constituye un mecanismo de prevención para evitar el desvío de recursos. Este sistema al ser de corte intersectorial fomenta la coordinación entre las diversas instancias gubernamentales de Chile, reforzando la premisa de una distribución de competencias definida y precisa.

---

<sup>542</sup> *Idem.*

Asimismo, esta pluralidad de programas fomenta que, ante la falla en la implementación de uno de ellos, las deficiencias sean detectadas de manera oportuna en un programa determinado, otorgando la oportunidad a sus ejecutores de solventar las fallas de manera particular, o en su caso cancelar ese elemento del sistema en concreto, impidiendo la supresión total de todos los programas para el cuidado infantil lo cual evita dejar en vulnerabilidad a la infancia chilena.

De esta política chilena se puede detectar que el principal derecho que se tutela en materia infantil en aquel país es el derecho a la salud. Ello en virtud que, para acceder a los beneficios de esta política para el cuidado infantil, es necesario que la madre del menor se encuentre registrada dentro del sistema público de salud, siendo este el único requisito necesario para gozar de los beneficios de los programas que integran el sistema.

Realizando un contraste con el caso de México, la manera en que los menores puedan acceder a servicios de cuidado y atención infantil es mediante la seguridad social o por conducto de instituciones privadas, sin embargo, no todas las familias mexicanas cuentan con facilidades para tal efecto, por lo que, como respuesta a esta problemática fueron creados programas como el PEI o el PBNN, los cuales no guardan una vinculación directa con los sistemas de salud cuyas funciones se encuentran plenamente identificadas.

Finalmente, de manera similar al caso argentino, en este sistema no se realiza entrega de subsidios económicos a los cuidadores de los menores, por lo que la manera de gozar de los beneficios de este sistema es por conducto de los organismos ejecutores, en este caso el Ministerio de Desarrollo Social, de manera similar a cómo ocurría en México con el PEI, por otra parte resulta novedoso la implementación de acceso a herramientas y materiales para el cuidado infantil por vías remotas como el internet, redes sociales y vía telefónica, mecanismo que pudiera ser emulado en nuestro país.

Del análisis anterior se desprende que el cuidado infantil en Latinoamérica

cuenta con un espacio relevante dentro de las agendas de políticas públicas, a fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por esos Estados en materia de protección a la infancia. Una vez vislumbrados los rasgos generales de dichos sistemas, estrategias y programas, podemos realizar una comparación de ellos respecto al PBNN en puntos específicos de operación como se describe en la siguiente tabla:

**Tabla 5. Las buenas prácticas del cuidado infantil en Latinoamérica y el PBNN**

<b>Rubro</b>	<b>México (PBNN)</b>	<b>Argentina (Programa Nacional de la Primera Infancia)</b>	<b>Brasil (Estrategia Crianza Feliz)</b>	<b>Chile (Sistema de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo)</b>
Entrega de subsidios en dinero	Si	No	Si	No
Actores que intervienen en la ejecución de la política	Padres de familia	Padres de familia Comunidad Emprendedores	Padres de familia Visitadores	Padres de familia Comunidad Orientadores
Población objetivo	Menores de 1 a 3 años, un día antes de cumplir 4 años; y menores de 1 a 5 años de edad, un día antes de cumplir 6 años en caso de menores con discapacidad Padres de familia trabajadores que no cuentan con seguridad	Niños de 0 a 5 años de edad	Niños desde antes de su nacimiento, en consecuencia , mujeres embarazadas Padres de familia que no cuentan con seguridad social, acreditando mínimo su educación secundaria	Niños de 0 a 9 años de edad Mujeres embarazadas Padres de familia

Rubro	México (PBNN)	Argentina (Programa Nacional de la Primera Infancia)	Brasil (Estrategia Crianza Feliz)	Chile (Sistema de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo)
	social			
Mecanismos de supervisión para el cumplimiento o de objetivos	No cuenta con mecanismos de seguimiento y supervisión	Cuenta con medios de acompañamiento o a los padres de familia.	Fiscalización practicada mediante visitas domiciliarias mensuales, semanales o quincenales	Cuenta con medios de acompañamiento o a los padres de familia

**Fuente:** Elaboración propia con base al análisis de las buenas prácticas en materia de cuidado infantil en Argentina, Brasil y Chile y el contenido del PBNN con base a sus reglas de operación.

En resumen, las buenas prácticas en materia de diseño de políticas públicas para el cuidado infantil, que pudieran implementarse en México tomando en cuenta las experiencias de los países antes abordados y realizando una adecuación acorde a las condiciones sociales y económicas de los mexicanos, son las siguientes:

- 1) Fomento de la participación comunitaria del entorno del menor, a fin de que la ciudadanía se involucre en la protección de los derechos de los menores que incluso no pertenezcan a su núcleo familiar;
- 2) Promover el acompañamiento familiar mediante asesorías psicológicas y pedagógicas, a fin de dotar a los padres de familia y cuidadores de los elementos necesarios que coadyuven a una crianza plena y al desarrollo del menor en todas sus dimensiones;
- 3) Proveer a los padres de familia cuyos ingresos no rebasen la línea de bienestar, de materiales lúdico-recreativos para la estimulación temprana de sus hijos, de preferencia elaborados por empresarios mexicanos, previa licitación;
- 4) Procurar el cuidado del menor desde su gestación, mediante el acceso a los servicios de salud pública a mujeres embarazadas, especialmente aquellas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, como el caso de madres solteras, madres niñas y adolescentes y aquellas que no cuentan con acceso a la seguridad social, mediante el acompañamiento en su embarazo y de manera posterior en materia de crianza;



- 5) Fomentar, reestructurar y establecer competencias claras entre Federación, Estados y municipios en materia de cuidado infantil, a fin de evitar desvíos de recursos y acciones u omisiones que puedan ir en detrimento del interés superior de la niñez;
- 6) Establecer mecanismos de fiscalización tangibles, como visitas domiciliarias o a los centros de cuidado y atención infantil con la finalidad de verifica el correcto uso y destino de los recursos asignados para tal fin.

México enfrenta un largo camino por recorrer en materia de políticas públicas para la infancia cuyos beneficios se perciban a corto, largo y mediano plazo, mediante la visualización de niños ejerciendo sus derechos, en condiciones de vida dignas que les permitan aspirar a un presente de confortable y a un futuro lleno de oportunidades.

Por otro lado, mediante la replanteamiento de la figura del menor como sujeto de derechos, México puede aspirar a contar con una sociedad inclusiva y participativa en las actividades destinadas al fomento del desarrollo de la niñez y a la protección de sus derechos, por lo que mediante su intervención continua la sociedad se puede constituir como un medio de control para que las políticas públicas en materia de infancia se encaminen a ser verdaderas garantías para la salvaguarda de su interés superior.

Ante ello, el panorama al que se debe someter la estructuración de este tipo de acciones del Estado, debe ser meramente enfocado a la protección del interés superior de la niñez, evitando la toma de decisiones que puedan comprometer de manera regresiva el desarrollo de los menores, pues en caso de no atender las necesidades de este sector difícilmente México podrá abandonar las brechas de desigualdad que imperan en su sociedad.

## Conclusiones

1. La niñez mexicana es un sector relevante dentro de la dinámica social del país, no solamente como una parte de su composición demográfica, sino como un sector depositario de derechos reconocidos por instrumentos legislativos de carácter local e internacional que le otorgan un lugar prioritario dentro de la agenda pública.
2. Es necesario dar protección a los menores de edad por su situación de vulnerabilidad respecto de otros grupos sociales, originada por la falta de condiciones como la madurez física y emocional, y la carencia de conocimientos y experiencias que les permitan ejercer de manera directa y plena sus derechos frente a terceros.
3. El concepto de interés superior del menor se compone de dimensiones morales y axiológicas que aplicadas al contexto normativo que rige a la sociedad, puede establecer las condiciones idóneas para que los niños desarrollen con plenitud cada una de sus dimensiones, en un contexto de certidumbre jurídica.
4. La cancelación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, vulneró desde la esfera administrativa la tutela y protección del interés superior de la niñez, dado que el fundamento que motivó el cese de sus funciones se debió a factores de índoles político y administrativo. Por lo anterior se afirma que el Gobierno de México fue omiso en observar el principio de interés superior de la niñez, y en consecuencia incumplió sus obligaciones constitucionales y convencionales en materia de tutela de este principio.
5. Esta determinación administrativa vulneró el principio de interés superior de la niñez en la medida de que se omitió el ejercicio del derecho de participación de

los menores, a fin de aplicar los mecanismos oportunos para conocer su opinión respecto a la cancelación del Programa.

6. El ejercicio de la corresponsabilidad en la protección del interés superior de la niñez entre el Estado y los cuidadores de los menores que recibían los servicios de cuidado y atención infantil en estas Estancias Infantiles, fue ejercido de manera unilateral, toda vez que no se tomó en consideración la opinión de los padres de familia beneficiarios para ponderar las repercusiones que ocasionaría la cancelación del programa.
7. El cese de operaciones del Programa de Estancias Infantiles producirá un cambio en la dinámica social y familiar en México, en razón de que se advierte una serie de violaciones a derechos de tipo social, cultural y económico que inciden en la calidad y oportunidades de vida para los menores de edad y padres de familia que no cuentan con medios económicos para acceder a los servicios de cuidado y atención infantil mediante instituciones de seguridad social, o en su caso, instituciones privadas.
8. Con la extinción de esta política pública de corte social, se generó la pérdida de empleos del personal que desempeñaba sus funciones dentro de las estancias infantiles que se encontraban afiliadas al PEI mediante Convenio de Concertación, suscrito entre operadores y la entonces Secretaría de Desarrollo Social.
9. La determinación de llevar a cabo la cancelación de este programa, implica la regresión de los servicios de cuidado y atención infantil a esquemas tradicionales, en los cuales la innovación en materia de estimulación temprana y de seguimiento en el desarrollo integral del menor es nula, o en su caso carece de profesionalización.
10. El cierre de estancias infantiles en todo el país, representa el surgimiento de nuevas limitaciones para el desarrollo personal y profesional de los padres de familia, pues al carecer de estos espacios, su desenvolvimiento en áreas diversas al ámbito familiar puede tornarse complicado ante la falta de medios para el cuidado y atención de sus hijos.

11. Ante la falta de estos espacios para el cuidado del menor, la armonía de la dinámica familiar puede verse comprometida por disputas sobre quién habrá de cuidar a los niños en los horarios de jornada laboral, generando conflictos de organización en los hogares monoparentales.
12. Carecer de instituciones especializadas en cuidado y atención infantil supone un riesgo para la integridad física y emocional de los menores, ello en virtud de no contar con personal dedicado para estar presente en todo momento con los niños, aumentando factores de accidentes y riesgos.
13. Con la cancelación del Programa de Estancias Infantiles, los cuidadores de los menores serán propensos a abandonar sus estudiosos centros de empleo para atender el cuidado de sus hijos, advirtiéndose, de nueva cuenta, el carácter regresivo de esta determinación administrativa respecto a derechos sociales, económicos y culturales adquiridos.
14. La existencia del Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, no garantiza la protección al principio de interés superior de la niñez, por la falta de mecanismo de seguimiento y monitoreo que permitan evaluar la progresividad en el desarrollo integral del menor.
15. La limitación de los padres de familia que no cuentan con medios de seguridad social o económicos para acceder a servicios de cuidado y atención infantil para sus hijos representa dificultades para su superación personal, lo cual puede verse reflejado en sueños truncados que alejen a la sociedad de un estado de bienestar personal, paradójicamente opuesto a los ideales que plantea alcanzar la administración federal que propició la extinción de esta política pública.

## Fuentes de información

### BIBLIOGRAFÍA

- ABAD de Santillán, Diego (trad. y pról.), en Von Ihering, Rudolf, *La lucha por el derecho*, Puebla, José M. Cajica Jr. S.A., 1957, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1596/2.pdf>
- AGUILAR Villanueva, Luis F., “Estudio Introductorio. El proceso de la política”, en: Aguilar Villanueva, Luis F. (editor), *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993
- ALCORTA, Carlos A. (trad.), en *Pacto de la Sociedad de Naciones*, Universidad del País Vasco, Buenos Aires, 1932, [http://ocw.uc3m.es/periodismo/periodismo-internacional-ii/lecturas/leccion-7/Pacto\\_de\\_la\\_Sociedad\\_de\\_Naciones.pdf](http://ocw.uc3m.es/periodismo/periodismo-internacional-ii/lecturas/leccion-7/Pacto_de_la_Sociedad_de_Naciones.pdf)
- AMAR Amar, Juan José, *Desarrollo infantil y prácticas de cuidado*, Barranquilla, Universidad del Norte, 2015, [https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=frFCDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=pr%C3%A1cticas+de+cuidado+infantil&ots=h\\_CW6mjVpl&sig=PZLHwH0\\_Yz3yWPlw4GGZ5NWzQkA#v=onepage&q=pr%C3%A1cticas%20de%20cuidado%20infantil&f=false](https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=frFCDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=pr%C3%A1cticas+de+cuidado+infantil&ots=h_CW6mjVpl&sig=PZLHwH0_Yz3yWPlw4GGZ5NWzQkA#v=onepage&q=pr%C3%A1cticas%20de%20cuidado%20infantil&f=false)
- \_\_\_\_\_, *El ambiente imperativo. Un enfoque integral del desarrollo infantil*, Barranquilla, Universidad del Norte, 2011, [https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=fYEXYPPkc-4C&oi=fnd&pg=PR9&dq=desarrollo+integral+infantil&ots=7q369d-B5q&sig=8ltzERmiOrdAdjIRIYdfAqR-7g&redir\\_esc=y#v=onepage&q=desarrollo%20integral%20infantil&f=false](https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=fYEXYPPkc-4C&oi=fnd&pg=PR9&dq=desarrollo+integral+infantil&ots=7q369d-B5q&sig=8ltzERmiOrdAdjIRIYdfAqR-7g&redir_esc=y#v=onepage&q=desarrollo%20integral%20infantil&f=false)
- ARENAL Ponte, Concepción, *El papuperismo*, Ebook Clasic, Social Science, 2016,

[https://books.google.com.mx/books?id=FZI9DwAAQBAJ&pg=PT310&lpg=PT310&dq=sociedad+general+protectora+de+la+infancia+abandonada+y+culpable&source=bl&ots=vlyjrAWcTc&sig=ACfU3U3Ah9RSQ4NurWReEG\\_2y5nxhQhwLQ&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwi545yOxcbjAhVEXawKHeHfAMwQ6AEwAnoECAgQAQ#v=onepage&q=sociedad%20general%20protectora%20de%20la%20infancia%20abandonada%20y%20culpable&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=FZI9DwAAQBAJ&pg=PT310&lpg=PT310&dq=sociedad+general+protectora+de+la+infancia+abandonada+y+culpable&source=bl&ots=vlyjrAWcTc&sig=ACfU3U3Ah9RSQ4NurWReEG_2y5nxhQhwLQ&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwi545yOxcbjAhVEXawKHeHfAMwQ6AEwAnoECAgQAQ#v=onepage&q=sociedad%20general%20protectora%20de%20la%20infancia%20abandonada%20y%20culpable&f=false)

BOFILL, April, y Cots, Jordi, *La Declaración de Ginebra, Pequeña historia de la primera carta de los derechos de la infancia*, Barcelona, Comissió de la Infància de Justícia i Pau, 1999, p. 5,

[https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/declaracion\\_de\\_ginebra\\_de\\_derechos\\_del\\_nino.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/declaracion_de_ginebra_de_derechos_del_nino.pdf)

CONEVAL, *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019*, CONEVAL, México, 2019,

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA\\_ESTANCIAS\\_INFANTILES.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA_ESTANCIAS_INFANTILES.pdf)

CORNEJO Certucha, Francisco M., *Diccionario Jurídico Mexicano*, tema consultado “interés”, Edición Histórica, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa S.A., 2011

DE Buen Unna, Carlos, *La Ley General de Desarrollo Social y la Política Social*, México, Porrúa, 2010

DECA, Equipo Pueblo, A.C., *Las organizaciones de la Sociedad Civil en el diseño y gestión de políticas públicas. Manual para la impartición del módulo Políticas Públicas*, México, DECA Equipo Pueblo, A.C., 2010

FRANCO Corzo, Julio, *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, 3era edición, Puebla, IEXE Editorial, 2017

GOBIERNO de México, *Guía de Programas Sociales*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2016,

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/119689/GPS\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/119689/GPS_2016.pdf)

- \_\_\_\_\_, Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional, “*Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de México. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1857*”, p. 5, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>
- \_\_\_\_\_, *Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2008
- GONZÁLEZ Contró, Mónica, “Interés superior del menor. Su alcance y función normativa aplicable en materia de patria potestad, reconocimiento de paternidad y guarda y custodia”, México, SCJN, 2015, *Serie: Decisiones relevante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, no. 7
- HERNÁNDEZ Martínez, Jesús, *Breve historia de la Segunda Guerra Mundial*, Epublibre, 2006, [https://www.academia.edu/38291030/Breve\\_historia\\_de\\_la\\_Segunda\\_Guerra\\_Jes%C3%BAs\\_Hern%C3%A1ndez.pdf](https://www.academia.edu/38291030/Breve_historia_de_la_Segunda_Guerra_Jes%C3%BAs_Hern%C3%A1ndez.pdf)
- HERRANZ Ballesteros, Mónica, *El interés del menor en los Convenios de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado*, Valladolid, España, Lex Nova, 2004
- INSTITUTO Nacional de las Mujeres, *Análisis con perspectiva de género de las reglas de operación o lineamientos de 37 programas del Gobierno Federal*, INMUJERES, México, 2014, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/27527/ct49.pdf>
- LAGUNES Pérez, Iván, *Diccionario Jurídico Mexicano*, tema consultado “menores”, Edición Histórica, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa S.A., 2011
- MARTÍNEZ Bordon, Arcelia, y Soto de la Rosa, Humberto, *Programas para el cuidado y el desarrollo infantil temprano en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). De su configuración actual a su implementación óptima*, México, CEPAL, 2012, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/26112/1/M20120047\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/26112/1/M20120047_es.pdf)
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas, *Años Internacionales*, Asamblea General

- 31/169 Año Internacional del Niño, Asamblea General de Naciones Unidas, Trigésimo primer periodo de sesiones, Nueva York, 1976, <https://undocs.org/es/A/RES/31/169>
- PARSONS, Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO, 2007
- PÉREZ Duarte y N., Alicia Elena, *Diccionario Jurídico Mexicano*, tema consultado “patria potestad”, Edición Histórica, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa, 2011
- PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México, *Modelo de atención y cuidado inclusivo para niñas y niños del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Guía Práctica para Responsables y Asistentes*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016
- RIVERO Hernández, Francisco, *El interés del menor*, Madrid, Dykinson, 2000
- RIVES Sánchez, Roberto, “Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1o. de junio de 2009”, en *La reforma constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>
- RODRÍGUEZ Escobedo, Francisco José, “Presentación”, en: Rodríguez Escobedo, Francisco José y Fonseca López, Miriam (coords.), *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de sus autores*, Vol. I, México, Fontamara, 2017
- ROMERO, TATIANA, “Políticas de primera infancia en Iberoamérica: avances y desafíos en el siglo XXI” en: Palacios Jesús y Castañeda Elsa (coords.), *La primera infancia (0-6 años) y su futuro*, Madrid, Fundación Santillana
- RUIZ Carbonell, Ricardo, *Análisis jurídico de la nueva Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, México, 2014, <http://www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/SERVICIO-DE-ASESORIA-EXTERNA-PARA-LA-REALIZACION-DE-UN-ESTUDIO-SOBRE-LA-VIOLENCIA-CONTRA->



NI%C3%83%C2%91AS-4.pdf

SECRETARÍA de Bienestar, *4º informe trimestral 2019 de Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20. Bienestar*, Secretaría de Bienestar, México, 2019, [http://www.bienestar.gob.mx/work/models/Bienestar/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/CUARTO\\_INFORME\\_TRIMESTRAL\\_2019\\_VF.pdf](http://www.bienestar.gob.mx/work/models/Bienestar/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/CUARTO_INFORME_TRIMESTRAL_2019_VF.pdf)

SECRETARÍA de Cultura, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Tomo I, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2017, p. 590, <https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diariodelosdebatestomo1.pdf>

SECRETARÍA de Educación Pública, *Guía de estimulación y psicomotricidad en la educación inicial*, Consejo Nacional de Fomento Educativo, México, 2010, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/106809/guia-edu-inicial.pdf>

SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público, *Previsiones de Gasto Programable para el 2020*, SHCP, México, 2019, [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/exposicion/EM\\_Capitulo\\_3.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/exposicion/EM_Capitulo_3.pdf)

SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Estrategia Programática*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2018, [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/20/r20\\_ep.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/20/r20_ep.pdf)

SILVEIRA Netto Nunes, Eduardo, "La infancia latinoamericana y el Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia (1916-1940)", en Sosenski, Susana y Jackson Albarrán Elena (coords.), *Nuevas miradas a la historia de la infancia en América Latina: entre prácticas y representaciones*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2012

SISTEMA Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, *La regulación de los centros de asistencia social en México: un enfoque integral con perspectiva de derechos humanos*, México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2016

- SUÁREZ-Potts, William, “La Constitución de 1917 y la Ley Federal de Trabajo de 1931”, en Laura Rojas y Susan Deeds (coords.), *El derecho de trabajo y la revolución de 1910*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Belisario Domínguez, 2017, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4320/26.pdf>
- UNICEF, *La agenda de la infancia y la adolescencia 2019-2024*, UNICEF, México. 2019, <https://www.unicef.org/mexico/informes/la-agenda-de-la-infancia-y-la-adolescencia-2019-2024>
- WINCHESTER, Lucy, *La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC*, Santiago de Chile, CEPAL, 2011

#### HEMEROGRAFÍA

- AUDITORÍA Superior de la Federación, *Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2017, [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017\\_0265\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017_0265_a.pdf)
- BARRENA, Guadalupe, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Colección del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos*, Fascículo 3, México, 2012, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29904.pdf>
- COTA Yáñez, Rosario, y Navarro Alvarado Alberto, “Análisis del concepto de empleo informal en México”, *Revista Análisis Económico*, México, vol. XXXIX, núm. 78, 2016, Universidad Autónoma Metropolitana, <https://www.redalyc.org/jatsRepo/413/41347447007/html/index.html>
- DÁVILA Balsera, Paulí y Naya Garmendia, Luis María, “La evolución de los derechos de la infancia: una visión internacional”, en *Encounters on Education*, vol. 7, Ontario, 2006, p. 74 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4683188>

- EMING Young, Mary, y Fujimoto Gómez, Gaby, "Desarrollo infantil temprano: lecciones de los programas no formales", *Acción pedagógica*, Táchira, Venezuela, vol. 13, No. 2, 2004, Universidad de los Andes, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2970476>
- FERNÁNDEZ Soria, Juan Manuel, y Mayordomo Pérez Alejandro, "Perspectiva histórica de la protección a la infancia en España", en *Historia de la educación*, Salamanca, España, vol. 3, 1984, <http://revistas.usal.es/index.php/0212-0267/article/view/6599/6594>
- FIGUEROA Jiménez, Andrés, y Moyano Díaz, Emilio, "Factores laborales de equilibrio entre trabajo y familia: medios para mejorar la calidad de vida", *Universum*, Talca, vol. 23, núm. 1, 2008, <https://scielo.conicyt.cl/pdf/universum/v23n1/art07.pdf>
- JARAMILLO, Leonor, "Concepciones de infancia", en *Zona Próxima*, Barranquilla, número 8, 2007, Universidad del Norte, <http://www.redalyc.org/pdf/853/85300809.pdf>
- LIEBEL, Manfred, "¿Niños sin niñez? Contra la conquista poscolonial de las infancias del sur global", en *Millcayac Revista Digital de Ciencias Sociales*, Mendoza, vol. III, número 5, 2016, Centro de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Cuyo, <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/millca-digital/article/view/770>
- LÓPEZ Contreras, Rony Eulalio, "Interés superior de los niños y niñas: Definición y contenido", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Guatemala, volumen 13, número 1, 21 de febrero de 2013, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4999889>
- LÓPEZ Estrada, Silvia, "Políticas de Cuidado Infantil en América Latina: Análisis comparado de Chile, Costa Rica, Uruguay y México", en *Frontera del Norte*, México, vol. 29, núm. 58, <https://colef.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1014/508/1/Pol%c3%adticas%20de%20cuidado%20infantil%20en%20Am%c3%a9rica%20Latina.%20An%c3%a1lisis%20comparado%20de%20Chile%2c%20Costa%20Rica%2c%20Uruguay%20y%20M%c3%a9xico.pdf>

- MENA, Paulina, y Rojas, Olga, "Padres solteros en la Ciudad de México. Un estudio de género", en *Papeles de población*, México, núm. 66, octubre 2010, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, El Colegio de México, <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v16n66/v16n66a3.pdf>
- PLÁ, José, Ojeada a la constitución y obra de la Sociedad de Naciones. La organización y las actividades de la Sociedad de Naciones. *Ciclo de conferencias dadas durante el curso 1925-1926*, Valencia, Anales de la Universidad de Valencia, Año VI, 1925-1926, Cuadernos 42 a 44, <http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/55577/23307.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- PISARELLO, Gerardo, "Los derechos sociales en el constitucionalismo democrático", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, número 92, 1998, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3546/4241>
- REVUELTA Vaquero, Benjamín, "La implementación de políticas públicas", *Díkaión*, Colombia, vol. 21, núm. 016, 2007, Universidad de La Sabana, [http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899\\_laimplementaciondepolicaspublicasrevueltabarquero.pdf](http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899_laimplementaciondepolicaspublicasrevueltabarquero.pdf)
- SÁNCHEZ Santoyo, Hilda Margarita, "La percepción sobre el niño en el México Moderno (1810-1930)", en *Tramas*, México, Enero-Junio, 2003, Bibliografía Latinoamericana en revistas de investigación científica y social, <https://biblat.unam.mx/es/buscar/percepcion-sobre-el-nino-en-el-mexico-moderno>
- SECRETARÍA de Desarrollo Social, *Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, México, diciembre 2008, [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/pei\\_otr.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/pei_otr.pdf)
- TORRES Velázquez, Laura Evelia, et al., "Responsabilidades en la crianza de los hijos", *Enseñanza e Investigación en Psicología*, Xalapa, vol. 13., núm. 1, enero-julio 2008, Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación en Psicología A.C., <https://www.redalyc.org/pdf/292/29213107.pdf>

## LEGISGRAFÍA

COMISIÓN Nacional de Derechos Humanos, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Provictima/1LEGISLACION%20N/3InstrumentosInternacionales/F/convencion\\_derechos\\_nino.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Provictima/1LEGISLACION%20N/3InstrumentosInternacionales/F/convencion_derechos_nino.pdf)

\_\_\_\_\_, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo Facultativo*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, 2012, [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7\\_Cartilla\\_PIDESCyPF.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf)

CONGRESO de la Unión, “Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2007”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2007, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4945206&fecha=10/01/2007&cod\\_diario=210430](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4945206&fecha=10/01/2007&cod_diario=210430)

\_\_\_\_\_, “Acuerdo por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2013, [https://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=250332&pagina=5&seccion=1](https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=250332&pagina=5&seccion=1)

\_\_\_\_\_, “Acuerdo por el que se establecen las reglas de operación del Programa para el Bienestar de las Niñas, Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2019”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de febrero de 2019, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551573&fecha=28/02/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551573&fecha=28/02/2019)

\_\_\_\_\_, “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2008”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2008, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5076289&fecha=29/12/2008](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076289&fecha=29/12/2008)

\_\_\_\_\_, “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el

ejercicio fiscal 2009”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2009, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5115512&fecha=22/10/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5115512&fecha=22/10/2009)  
\_\_\_\_\_, “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2010”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2010, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5173104&fecha=30/12/2010](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173104&fecha=30/12/2010)  
\_\_\_\_\_, “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2011”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2010, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5173104&fecha=30/12/2010](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173104&fecha=30/12/2010)  
\_\_\_\_\_, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2013”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2013, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5289442&fecha=28/02/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289442&fecha=28/02/2013)  
\_\_\_\_\_, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2014”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2013, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5328472&fecha=30/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328472&fecha=30/12/2013)  
\_\_\_\_\_, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2014, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5377601&fecha=29/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377601&fecha=29/12/2014)  
\_\_\_\_\_, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2016”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2015, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5421992&fecha=31/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421992&fecha=31/12/2015)  
\_\_\_\_\_, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2017”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2016, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5467905&fecha=28/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467905&fecha=28/12/2016)  
\_\_\_\_\_, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa

de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2017, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5509819&fecha=30/12/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509819&fecha=30/12/2017)

\_\_\_\_\_, “Decreto por el que se expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil”, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2014, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014)

\_\_\_\_\_, “Decreto de promulgación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1979”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 1981, México, 1981, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4646605&fecha=12/05/1981&cod\\_diario=200008](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4646605&fecha=12/05/1981&cod_diario=200008)

\_\_\_\_\_, “Decreto de promulgación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Congreso de la Unión, 20 de mayo de 1981, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=200129&pagina=9&seccion=1](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=200129&pagina=9&seccion=1)

\_\_\_\_\_, “Decreto promulgatorio de la Convención sobre los Derechos del Niño”, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de enero de 1991, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4701290&fecha=25/01/1991&cod\\_diario=202615](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4701290&fecha=25/01/1991&cod_diario=202615)

\_\_\_\_\_, “Decreto por el que se adiciona un párrafo décimo al artículo 4o. y se reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de octubre de 2011, <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2011&month=10&day=12>

\_\_\_\_\_, “Decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de marzo de 1980, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=208557&pagina=2](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=208557&pagina=2)

&seccion=1

\_\_\_\_\_, “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2001,

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=29021&pagina=4&seccion=1](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=29021&pagina=4&seccion=1)

\_\_\_\_\_, “Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de abril de 2000,

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=2053045&fecha=07/04/2000&cod\\_diario=150176](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=2053045&fecha=07/04/2000&cod_diario=150176)

\_\_\_\_\_, “Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones al artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 07 de abril del 2000, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=2053045&fecha=07/04/2000&cod\\_diario=150176](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=2053045&fecha=07/04/2000&cod_diario=150176)

\_\_\_\_\_, “Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario de los debates. Versiones PDF*, Segundo Periodo Ordinario del Segundo Año de Ejercicio, LX Legislatura, 24 de abril de 2008, volumen II, <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/60/2008/abr/080424-3.pdf>

\_\_\_\_\_, “Decreto que reforma y adiciona los artículos 4º, 5º, 3º y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la igualdad jurídica de la mujer”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1974, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4737525&fecha=31/12/1974&cod\\_diario=204144](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4737525&fecha=31/12/1974&cod_diario=204144)

\_\_\_\_\_, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas



disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2018, [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=281499&pagina=7&seccion=1](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=281499&pagina=7&seccion=1)

\_\_\_\_\_, “Decreto por el que se reforman los párrafos sexto y séptimo del artículo 4º y se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de octubre de 2011, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=5213826&fecha=12/10/2011&cod\\_diario=241442](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5213826&fecha=12/10/2011&cod_diario=241442)

\_\_\_\_\_, “Ley del Seguro Social”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2019, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92\\_020719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92_020719.pdf)

\_\_\_\_\_, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, *Diario Oficial de la Federación*, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_301215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf)

\_\_\_\_\_, “Ley Federal del Trabajo”, *Diario Oficial de la Federación*, 1o de abril de 1970; última reforma publicada en el mismo medio, el 2 de julio de 2019, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_020719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf)

\_\_\_\_\_, Ley General de Desarrollo Social, *Congreso de la Unión*, México, 2004, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf)

\_\_\_\_\_, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Información Parlamentaria, *Congreso de la Unión*, México, 2014, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_040619.pdf)

\_\_\_\_\_, “Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2018, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSACDII\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSACDII_250618.pdf)

\_\_\_\_\_, “Ley para la Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo de 2000, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=2055514&fecha=29/05/2000&cod\\_diario=150220](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=2055514&fecha=29/05/2000&cod_diario=150220)

\_\_\_\_\_, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal

2019”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2018,  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2019\\_281218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf)  
\_\_\_\_\_, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal  
2020”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2019,  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2020\\_111219.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2020_111219.pdf)  
\_\_\_\_\_, “Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención,  
Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018 (PNPS)” *Diario Oficial de la  
Federación*, México, 2014,  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343090&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343090&fecha=30/04/2014)  
HUMANIUM, *Convención sobre los derechos del niño*,  
<https://www.humanium.org/es/convencion-texto/>  
\_\_\_\_\_, *Declaración de los Derechos del Niño*, Humanium, 2019,  
<https://www.humanium.org/es/declaracion-1959/>  
ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos  
Humanos*, Naciones Unidas, Nueva York,  
[https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)  
SECRETARÍA de Bienestar, *Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación  
del Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres  
Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2019*, Lineamientos para los Programas  
Sociales de la Secretaría de Bienestar, Secretaría de Bienestar, México, 2019,  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/442992/ROP2019\\_Programa  
\\_de\\_Apoyo\\_para\\_el\\_Bienestar\\_de\\_las\\_Niñas\\_y\\_Niños\\_Hijos\\_de\\_Madres\\_Tr  
abajadoras.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/442992/ROP2019_Programa_de_Apoyo_para_el_Bienestar_de_las_Niñas_y_Niños_Hijos_de_Madres_Trabajadoras.pdf)  
SECRETARÍA de Educación Pública, *Acuerdo Educativo Nacional. Implementación  
Operativa de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia*, Gobierno  
de México, México, 2020,  
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/nov/AtPrimeraInfancia.pdf>  
SENADO de la República, *Declaración de los Derechos del Niño*, Senado de la  
República LXII-LXII Legislaturas, México, 2018  
[http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Declaracion\\_DN.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Declaracion_DN.pdf)

## JURISPRUDENCIA

COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-17/02. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resolución de 28 de agosto de 2002, [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_17\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf)

PODER Judicial de la Federación, Jurisprudencia, “Interés superior de los menores de edad. Necesidad de un escrutinio estricto cuando se afecten sus intereses”, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, registro 2012592,

[https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2012592&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2012592&Hit=1&IDs=2012592&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2012592&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2012592&Hit=1&IDs=2012592&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

\_\_\_\_\_, Jurisprudencia, “Suspensión provisional en el amparo promovido contra la reducción de recursos económicos al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, efectuada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019. Procede concederla a las madres trabajadoras, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian y a sus hijos, para que se les otorguen los apoyos que les correspondan conforme a las modalidades establecidas en las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2018”, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo VI, registro 2020040,

[https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2020040&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2020040&Hit=1&IDs=](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2020040&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2020040&Hit=1&IDs=)

2020040&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=

\_\_\_\_\_, Jurisprudencia, “Suspensión provisional en el amparo promovido contra la reducción de recursos económicos al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, efectuada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019. Procede concederla a los responsables de dichos establecimientos, para que se les otorguen las cantidades que les correspondan conforme a las modalidades establecidas en las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2018”, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo VI, registro 2020041, [https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2020041&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2020041&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-)

100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2020041&Hit=1&IDs=2020041&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=

\_\_\_\_\_, Jurisprudencia, “Suspensión provisional en el amparo promovido contra la reducción de recursos económicos al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, efectuada en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las reglas de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de madres trabajadoras, ambos para el ejercicio fiscal 2019. Su concesión con efectos restitutorios no viola el artículo 126 de la Constitución Federal”, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo VI, registro 2020042, [https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2020042&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2020042&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-)

100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2020042&Hit=1&IDs=2020042&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=

\_\_\_\_\_, Jurisprudencia, “Suspensión provisional en el amparo promovido contra 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. Procede concederla con efectos restitutorios”, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo VI, registro 2020043, [https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2020043&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2020043&Hit=1&IDs=2020043&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2020043&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2020043&Hit=1&IDs=2020043&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

\_\_\_\_\_ , Tesis Aislada, “Guarderías del IMSS. Al preverse requisitos diferenciados a la mujer y varón asegurados para acceder a este servicio, se transgrede el derecho a la igualdad”, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, Tomo 1, registro 2013233, [https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2013233&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2013233&Hit=1&IDs=2013233&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2013233&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2013233&Hit=1&IDs=2013233&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

\_\_\_\_\_ , Tesis Aislada, “Guarderías del IMSS. Al preverse requisitos diferenciados a la mujer y varón asegurados para acceder a este servicio, se transgrede el derecho a la seguridad social”, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, Tomo 1, registro 2013234, [https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2013234&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2013234&Hit=1&IDs=2013234&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2013234&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2013234&Hit=1&IDs=2013234&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

\_\_\_\_\_ , Tesis Aislada, “Guarderías del IMSS. Al preverse requisitos diferenciados a la mujer y varón asegurados para acceder a este servicio, se

transgreden los derechos de la niñez y el interés superior del menor”, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, Tomo 1, registro 2013235, [https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2013235&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2013235&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-)

100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2013235&Hit=1&IDs=2013235&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=

\_\_\_\_\_, Tesis Aislada, “Trabajadores Eventuales”, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Vol. LXXIX, Quinta Parte, registro 274044, [https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=274044&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=0&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=274044&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=0&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-)

100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=274044&Hit=1&IDs=274044&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=

UNICEF, *Observación No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, en *Observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño*, UNICEF, México, 2014, <https://www.unicef.org/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>

\_\_\_\_\_, *Observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño*, en *Observación general no. 7 Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, UNICEF, Nueva York, 2006, <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/crcgencommes.pdf>

#### OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

AFIN Administración Fiscal, “Derecho a guarderías del IMSS para papás”, AFIN, México, 2016, <https://contadoresafin.com.mx/derecho-a-guarderia-del-imss->

para-papas/

ANIMAL Político, “Irregularidades en estancias infantiles. Más de 97 mil niños no fueron localizados en su domicilio”, *Animal Político*, México, 3 de abril de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/04/estancias-infantiles-irregularidades-ninos-fantasma>

\_\_\_\_\_, “Madres y trabajadores de estancias infantiles se manifiestan en el Senado y piden a AMLO que reconsidere su decisión”, *Animal Político*, México, <https://www.animalpolitico.com/2019/02/madres-trabajadores-estancias-infantiles-manifiestacion-senado/>

ARVIZU, Juan, y Alcántara Suzzete, “Gobierno abre la posibilidad de pagar a abuelos para que cuiden a sus nietos”, *El Universal*, México, 06 de febrero de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/gobierno-abre-la-posibilidad-de-pagar-abuelos-que-cuiden-de-sus-nietos>

AYALA Añazco, Emilio, en Segundo Seminario de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, módulo III, tema “*La jurisprudencia de intereses*”, México, SCJN 2006, <http://www2.scjn.gob.mx/red2/investigacionesjurisprudenciales/seminarios/2o-seminario-jurisprudencia/modulo-iii/01emilio-ayala-anazco-emilio-la-jurisprudencia-de-intereses.pdf>

BADILLO, Diego, “El caso estancias infantiles crece día a día” *El Economista*, México, 18 de abril de 2019, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Cronologia.--El-caso-de-las-estancias-infantiles-crece-dia-a-dia-20190418-0041.html>

BRIZ, Kinberley, “¿Por qué AMLO canceló recursos para las estancias infantiles?”, *Radio Fórmula*, México, 2019, <https://www.radioformula.com.mx/noticias/mexico/20190214/estancias-infantiles-amlo-porque-cancelo-recursos-programa-apoyo-2019/>

CÁMARA de Diputados, "Definición", en *Grupos Vulnerables*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006, [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Eje\\_tematico\\_old\\_14\\_062011/9\\_gvulnerables\\_archivos/G\\_vulnerables/d\\_gvulnerables.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico_old_14_062011/9_gvulnerables_archivos/G_vulnerables/d_gvulnerables.htm)

COMISIÓN Nacional de los Derechos Humanos, *Comunicado de prensa DGC/078/19*, Dirección General de Comunicación, CNDH, México, 06 de marzo de 2019, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-03/Com-2019\\_078.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-03/Com-2019_078.pdf)

\_\_\_\_\_, *Recomendación 29/2019*, CNDH, México, 2019, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/201906/Rec\\_2019\\_029.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/201906/Rec_2019_029.pdf)

CONEVAL, *Pobreza en México*, Medición de la pobreza, CONEVAL, México, 2019, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>

CONSEJO Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, *Educación Inicial. Secretaría de Educación Pública*, México, SNDIF, 2019, <https://www.gob.mx/consejonacionalcai/acciones-y-programas/educacion-inicial-secretaria-de-educacion-publica>

DAMIÁN, Fernando, “Dan amparo definitivo a 44 estancias infantiles en Edomex”, *Milenio*, México, 30 de junio de 2019, <https://www.milenio.com/politica/estancias-infantiles-conceden-amparo-definitivo-44-edomex>

EXPANSIÓN CNN, “La ley de guarderías, una realidad después de la tragedia de Sonora”, *Expansión CNN*, <https://expansion.mx/nacional/2011/10/23/calderon-firma-el-decreto-que-expide-la-ley-de-guarderias-tras-caso-abc>

EXPANSIÓN Política, “El gobierno federal pide a la Corte dirimir pleito por programa de estancias infantiles”, *Expansión política*, México, 22 de abril de 2019, <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/04/22/el-gobierno-federal-pide-a-la-corte-dirimir-pleito-por-programa-de-estancias>

\_\_\_\_\_, “Estancias le ganan “round” a AMLO: logran jurisprudencia a su favor”, *Expansión política*, México, 07 de junio de 2019, <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/06/07/estancias-le-ganan-round-a-amlo-logran-jurisprudencia-a-su-favor>

\_\_\_\_\_, “Planteles y alumnos fantasma, entre las fallas de estancias infantiles”, *Expansión política*, México, 18 de febrero de 2019, <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/02/18/estancias-infantiles-y-ninos->



- fantasma-entre-las-fallas-que-acusa-el-gobierno
- GARCÍA, Ana Karen, “Informalidad repunta a 56.3% de la población ocupada”, *El Economista*, México, 2019, <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Informalidad-repunta-a-56.3-de-la-poblacion-ocupada-20190925-0053.html>
- GOBIERNO de Chile, *Acerca de Chile Crece Contigo*, Gobierno de Chile, Santiago, 2020, <http://www.crececontigo.gob.cl/acerca-de-chcc>
- GOBIERNO de México, “Eje General III Economía”, en Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Gobierno de México, México, 2019, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)
- \_\_\_\_\_, *Firman SEP-Sedesol-Sistema Nacional DIF acuerdo para que en las estancias infantiles Sedesol-DIF se acredite primer grado de preescolar*, DIF, México, 2018, <https://www.gob.mx/difnacional/prensa/firman-sep-sedesol-sistema-nacional-dif-acuerdo-para-que-en-las-estancias-infantiles-sedesol-dif-se-acredite-primer-grado-de-preescolar?idiom=es>
- \_\_\_\_\_, *Respuesta a la recomendación 29/2019 de la CNDH al SNDIF*, Gobierno de México, 2019, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/471009/OficioN\\_208.000.00\\_2064\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/471009/OficioN_208.000.00_2064_2019.pdf)
- HERRERA, Claudia, y Morales, Andrés, “Comienzan a operar las estancias infantiles anunciadas por Calderón”, *La Jornada*, México, viernes 12 de enero de 2007, <https://www.jornada.com.mx/2007/01/12/index.php?section=sociedad&article=043n2soc>
- HUMANIUM, *Historia de los Derechos del Niño*, Humanium, 2019, <https://www.humanium.org/es/historia/>
- INSTITUTO Nacional de las Mujeres, 2005, <http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/index.php/enfavu-35/encuesta-de-familia-y-vulnerabilidad-en-mexico>
- LASTIRI, Diana et al., “Juez concede primer amparo contra cancelación de estancias infantiles”, *El Universal*, México, 27 de junio de 2019,

- <https://www.eluniversal.com.mx/juez-concede-primer-amparo-contracancelacion-de-estancias-infantiles>
- LÓPEZ, Isaura, “Incertidumbre en las estancias infantiles de Bienestar”, *El Occidental*, Guadalajara, 2019, <https://www.eloccidental.com.mx/local/incertidumbre-en-las-estancias-infantiles-de-la-secretaria-de-bienestar-3032458.html>
- MERCADO, Angélica, “Gobierno alista denuncias por corrupción en estancias infantiles”, *Milenio*, México, 19 de junio de 2019, <https://www.milenio.com/politica/subsecretaria-bienestar-alista-denuncias-corrupcion-estancias-infantiles>
- MÉXICO Evalúa, *Más lágrimas: el presupuesto 2020 para el cuidado infantil, la caja negra*, México Evalúa, México, 23 de octubre de 2019, <https://www.mexicoevalua.org/cajanegra/mas-lagrimas-el-presupuesto-2020-para-cuidado-infantil/>
- MONROY, Jorge, “Pese a protestas, AMLO no dará marcha atrás a plan de estancias infantiles”, *El Economista*, 13 de febrero de 2019, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Pese-a-protestas-AMLO-no-dara-marcha-atras-a-plan-de-estancias-infantiles-20190213-0056.html>
- MORA Legaspi, Mario, “Habrá menos recursos para el cuidado infantil”, *El Sol del Centro*, México, 14 de octubre de 2019, <https://www.elsoldelcentro.com.mx/republica/sociedad/habra-menos-recursos-para-el-cuidado-infantil-4312658.html>
- NACIONES Unidas, *Día Mundial de la Justicia Social. 20 de febrero*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2020, <https://www.un.org/es/observances/social-justice-day>
- \_\_\_\_\_, *Sesión Especial en favor de la infancia*, UNICEF, 2002, <https://www.unicef.org/spanish/specialsession/rights/path.htm>
- \_\_\_\_\_, *Sesión especial en favor de la infancia. 8-12 de mayo 2012*, Un mundo apropiado para los niños, Naciones Unidas, Nueva York, 2019, <https://www.unicef.org/spanish/specialsession/wffc/>
- OLIVARES Alonso, Emir, CNDH: Cancelar programa de estancias infantiles vulnera

- derechos, *La Jornada*, 10 de junio de 2019, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/06/10/cndh-cancelar-programa-de-estancias-infantiles-vulnera-derechos-3274.html>
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas, *Fondos, Programas, Agencias*, Naciones Unidas, Nueva York, 2017, <https://www.un.org/es/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html>
- \_\_\_\_\_, *Historia de las Naciones Unidas*, Naciones Unidas, Nueva York, 2017, <https://www.un.org/es/sections/history/history-united-nations>
- \_\_\_\_\_, *Historia de la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos*, Naciones Unidas, Nueva York, <https://www.un.org/es/sections/universal-declaration/history-document/index.html>
- \_\_\_\_\_, *Qué hacemos*, Naciones Unidas, Nueva York, 2017, <https://www.un.org/es/sections/what-we-do/>
- ORTEGA, Eduardo, “Movimiento Ciudadano lleva protestas por estancias infantiles a la ONU”, *El Financiero*, México, 11 de julio de 2019, <https://elfinanciero.com.mx/nacional/movimiento-ciudadano-lleva-protesta-por-estancias-infantiles-a-la-onu>
- PARTIDO Acción Nacional, *Frente por los Derechos y defensa del Interés Superior de las Niñas y Niños*, Audios, Comunicados, Prensa, Versiones, México, 5 de marzo de 2019, Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, LXIV Legislatura, Senado de la República, <https://www.pan.senado.gob.mx/2019/03/frente-por-los-derechos-y-defensa-del-interes-superior-de-las-ninas-y-ninos/>
- PLATAFORMA de Seguridad Alimentaria, *Plan Nacional de Primera Infancia*, Buenos Aires, 2020, <https://plataformacelac.org/politica/390>
- PROCURADURÍA Federal del Consumidor, Guarderías, *Cuando de cuidar lo más importante se trata*, Gobierno de México, México, septiembre de 2019, <https://www.gob.mx/profeco/documentos/guarderias-cuando-de-cuidar-lo-mas-importante-se-trata>
- PROGRAMA de Naciones Unidas para el Desarrollo, Acerca del PNUD, *Programa*

- de Naciones Unidas para el Desarrollo*, Nueva York, 2019, <http://www.undp.org/content/undp/es/home/about-us.html>
- REAL Academia de la Lengua, Diccionario de la lengua, tema buscado “atención”, Edición del Tricentenario, Madrid, Asociación de Academias de la Lengua Española, 2018, <https://dle.rae.es/?id=4CZgsSP>
- \_\_\_\_\_, Diccionario de la lengua, tema buscado “cuidado”, Edición del Tricentenario, Madrid, Asociación de Academias de la Lengua Española, 2018, <https://dle.rae.es/?id=BblVWJS>
- \_\_\_\_\_, *Diccionario de la lengua Española*, tema consultado: “interés”, Edición del Tricentenario, Madrid, Asociación de Academias de la Lengua Española, 2018, <https://dle.rae.es/?id=LtgQXGI>
- \_\_\_\_\_, *Diccionario de la lengua*, tema buscado “niñez”, Edición del Tricentenario, Madrid, Asociación de Academias de la Lengua Española, 2018, <https://dle.rae.es/?id=QW1nBSu>
- REPORTE Índigo, “Mayoría de MORENA detiene comparecencia de Hacienda y Bienestar por Estancias Infantiles”, *Reporte Índigo*, México, 21 de agosto de 2019, <https://www.reporteindigo.com/reporte/mayoria-de-morena-detiene-comparecencia-de-hacienda-y-bienestar-por-estancias-infantiles/>
- ROLDÁN, Nayeli, “Suman 970 amparos por estancias infantiles; podrían revocar reglas de operación del nuevo gobierno”, *Animal Político*, 12 de diciembre de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/12/amparos-estancias-infantiles-contra-reglas-amlo/>
- SÁNCHEZ, Jacob y Xantomila, Gabriel, “Movimiento Ciudadano escala demanda por estancias infantiles”, *El Sol de México*, México, 06 de marzo de 2019, <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/movimiento-ciudadano-escala-demanda-por-estancias-infantiles-3152022.html>
- SECRETARÍA de Bienestar, *Acciones y Programas. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, México, Secretaría de Bienestar, 2019, <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/estancias-infantiles-para-apoyar-a-madres-trabajadoras>
- \_\_\_\_\_, *Padrón único de beneficiarios de bienestar*, Secretaría de Bienestar,

- México, 2019,  
[http://dggpb.sedesol.gob.mx/spp/datos/datos\\_abiertos/1er\\_trimestre2019/nino\\_snicas2019-1.pdf](http://dggpb.sedesol.gob.mx/spp/datos/datos_abiertos/1er_trimestre2019/nino_snicas2019-1.pdf)
- \_\_\_\_\_, *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, Acciones y programas, México, Secretaría de Bienestar, 2019, [s.p.], <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/estancias-infantiles-para-apoyar-a-madres-trabajadoras>
- SECRETARÍA de Gobernación, *Presentan Gobernación, Educación y Salud Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2020-2024*, Gobierno de México, México, 2020, <https://www.gob.mx/segob/prensa/presentan-gobernacion-educacion-y-salud-programa-nacional-de-proteccion-de-ninas-ninos-y-adolescentes-2020-2024?state=published>
- SECRETARÍA Especial para el Desarrollo Social, *Niño Feliz*, Ministerio de Ciudadanía, Brasilia, 2020, <http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz/conheca-o-programa>
- SECRETARÍA Nacional para la Promoción del Desarrollo Humano, *Crianza feliz: un programa para romper el ciclo de la pobreza y reducir la desigualdad en Brasil*, Ministerio de Desarrollo Social, Brasilia, 2020, <https://bernardvanleer.org/es/ecm-article/2018/crianc%CC%A7a-feliz-a-programme-to-break-the-cycle-of-poverty-and-reduce-the-inequality-in-brazil/>
- SENADO de la República, *Punto de Acuerdo homogenizar los servicios IMSS, ISSSTE y SEDESOL*, Gaceta Parlamentaria, LXIV Legislatura, México, 16 de octubre de 2018, [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-10-16-1/assets/documentos/PA\\_Morena\\_ESTANCIAS-INFANTILES.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-10-16-1/assets/documentos/PA_Morena_ESTANCIAS-INFANTILES.pdf)
- SISTEMA DIF Nacional, *Respuesta a la recomendación número 29/2019 de la CNDH al SNDIF*, Documentos, Sistema DIF Nacional, Gobierno de México, 21 de junio de 2019, <https://www.gob.mx/difnacional/documentos/respuesta-a-la-recomendacion-numero-29-2019-de-la-cndh-al-sndif>
- TOURLIERE, Mathieu, “La Secretaría del Bienestar rechaza recomendación de la CNDH y la acusa de encubrir crímenes”, *Proceso*, 26 de junio de 2019,

<https://www.proceso.com.mx/589911/la-secretaria-del-bienestar-rechaza-recomendacion-de-la-cndh-y-la-acusa-de-encubrir-crimenes>

UNICEF, *Cumbre mundial en favor de la infancia*, UNICEF, Nueva York, 2019, [https://www.unicef.org/spanish/about/history/index\\_worldsummit.html](https://www.unicef.org/spanish/about/history/index_worldsummit.html)

\_\_\_\_\_, *Desarrollo de la primera infancia*, UNICEF, México, 2019, <https://www.unicef.org/es/desarrollo-de-la-primera-infancia>

\_\_\_\_\_, *La importancia de invertir en la niñez*, UNICEF, Nueva York, 2020, [https://www.unicef.org/spanish/socialpolicy/index\\_53294.html](https://www.unicef.org/spanish/socialpolicy/index_53294.html)

\_\_\_\_\_, *Qué hacemos*, Labor de la UNICEF, UNICEF, Panamá, 2017, <https://www.unicef.org/es/que-hacemos>

\_\_\_\_\_, *Sobre UNICEF: Quienes somos*, UNICEF, Panamá, 2017, [https://www.unicef.org/spanish/about/who/index\\_history.html](https://www.unicef.org/spanish/about/who/index_history.html)

UNICEF México, *La situación de los derechos de la niñez y adolescencia en México*, con base en la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, México, 2019, <http://www.unicef.org.mx/SITAN>

\_\_\_\_\_, *Programa “Primera Infancia”*, México, UNICEF, 2019, <https://www.unicef.org/mexico/primera-infancia>

VELA, Laura, “Padres solteros en México: la realidad que no queremos ver”, *Animal Político*, México, junio, 2016, <https://www.animalpolitico.com/2016/06/padres-solteros-en-mexico-la-cara-que-no-queremos-ver/>

VELÁZQUEZ, Marisol, “Cuestionan cambios en estancias infantiles”, *El Economista*, México, 10 de octubre de 2019, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Cuestionan-cambios-en-estancias-infantiles-20191010-0125.html>

VERA, Rodrigo, “Lamenta CNDH la negativa del Congreso de citar funcionarios por cancelación de estancias infantiles”, *Proceso*, México, 22 de septiembre de 2019, <https://www.proceso.com.mx/600657/lamenta-cndh-negativa-del-congreso-de-citar-a-funcionarios-por-cancelacion-de-estancias-infantiles>