

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 74, Y SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Suscribe, Senadora Indira de Jesús Rosales San Román, de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, fracción I; 164, numeral 1; 169 y demás relativos y aplicables, del Reglamento del Senado de la República, somete a la consideración de esta H. Asamblea, la siguiente iniciativa por la que se reforma el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 74 y se adiciona un último párrafo a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En respuesta a la cancelación del Programa PROSPERA, la reducción del 50% del presupuesto a las Estancias Infantiles,¹ y ante la eliminación de más de quince programas de apoyos sociales que decidió suspender el Presidente de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea una reforma Constitucional para facultar a la Cámara de Diputados, para que solo a través del voto de las 2/3 partes de sus integrantes, se puedan eliminar los programas sociales con los que la administración pública federal atiende las necesidades de

¹ De acuerdo con el El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), las Estancias Infantiles han beneficiado en total a 1.8 millones de madres y padres y se han atendido a más de 2 millones de niñas y niños en primera infancia.

El programa inició en 2007 con 5 mil estancias infantiles y en 2018 operaban más de 9 mil. El presupuesto pasó de mil millones de pesos (mdp) en 2007, a más de 4 mil mdp en 2018.

la población en situación de vulnerabilidad. El fin último de esta reforma es expedir un nuevo instrumento jurídico denominado “Ley de los Programas Sociales”.

Hoy, más que nunca, la sociedad mexicana demanda la intervención de sus representantes en defensa de las prerrogativas que han sido punta de lanza para que los más desprotegidos salgan adelante y aspiren a una mejor calidad de vida.

Impulsar esta reforma significa que:

- a. Nunca más se sorprenderá a la ciudadanía con decisiones unilaterales que atenten en contra de los derechos humanos de los que más nos necesitan.
- b. El presidente de la República estará impedido de hacer prevalecer su voluntad con base en caprichos, o para sepultar programas que han demostrado su eficiencia y eficacia en el combate a la pobreza.

Con esta reforma impulsaremos el restablecimiento de los beneficios de PROSPERA y el presupuesto de las Estancias Infantiles como concluyó el ejercicio fiscal 2018. Con esta reforma se hará justicia a más de 900 mil madres y padres, y a más de 1 millón de niñas y niños que recibían educación en las Estancias Infantiles.

ESTANCIAS INFANTILES

El artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena que, en todas las decisiones y en el actuar del Estado Mexicano, se debe velar y se debe cumplir con el principio del interés superior de la niñez, y en ninguna circunstancia, se atente en contra del ejercicio de este poderoso derecho.

El valor supremo del interés superior de nuestra niñez mexicana debe ser privilegiado por encima de todas las cosas, y cualquier decisión de los Poderes de la Unión, siempre deberá estar motivada, justificada y explicada en forma pormenorizada, cuando se pretenda transgredir dicho derecho constitucional.

Recordemos que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sugiere un escrutinio estricto cuando se ponga en riesgo los derechos de los menores y ello exige, que las autoridades deben implementar medidas de protección reforzadas o agravadas, ya que sus intereses deben protegerse sobre todas las cosas.

Debido a lo anterior, el Partido Acción Nacional reprueba la irreparable alteración al programa de Estancias Infantiles, porque se desdibujó uno de los proyectos sociales más relevantes en materia social, y porque se llegó al absurdo de sugerir públicamente que fueran los abuelos quienes se responsabilizaran del cuidado de los más jóvenes del hogar.

La reducción del 50% del presupuesto de las Estancias Infantiles no sólo representa un golpe irreparable a la economía de miles de madres y padres de familia, que por necesidad recurrían a este tipo de espacios para salir a trabajar o a buscar empleo con la tranquilidad de que sus pequeños estarían bien cuidados, sino que además, violenta flagrantemente el espíritu constitucional del interés superior de la niñez, y porque un simple anuncio matutino en el que se expusieron “posibles actos de corrupción”, no es suficiente para dejar a cientos de familias en situación de vulnerabilidad.

Pese a que el Presidente de la República acusó de corrupción el manejo de las Estancias Infantiles, la realidad es la siguiente:

1. De la revisión efectuada en 2016 por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), al 91.9% de los 3,722 millones de pesos ejercidos ese año para la operación de 9,515 guarderías. Sólo se identificaron anomalías por un monto de 69.4 millones de pesos, que representó sólo el 1.8% de los recursos asignados.
2. Este modelo evolucionó a tal grado que pasó de ser un centro de resguardo, a espacios que propician el desarrollo integral de los niños, a través de una adecuada alimentación, supervisión y vigilancia de su salud; la estimulación temprana y la educación inicial; la detección oportuna de discapacidades, la socialización y el impulso a su autonomía progresiva, cuestiones todas que son derechos humanos de niñas y niños.

Debido a lo anterior, en mayo de 2012, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), le otorgó al Programa de Estancias Infantiles el segundo lugar de los Premios a la Administración Pública, el cual premia a las innovaciones y contribuciones del servicio público que fomenten una administración pública más sensible y efectiva.

3. En el tercer trimestre de 2018, la estructura de la Población Económicamente Activa (PEA) sumó 21.4 millones de mujeres. De éstas 51.3% mujeres percibieron hasta 2 salarios mínimos y sólo el 3.5% de ellas percibieron más de 5 salarios mínimos. En este orden de ideas, de acuerdo con el estudio elaborado por el CIDE² publicado en 2017, para los hogares con ingresos bajos, los servicios privados de cuidado de infantes son generalmente inaccesibles, lo que subraya la trascendencia de estos espacios para las familias que menos ganan y que para poder aspirar a un empleo,

² Centro de Investigación y Docencia Económicas

forzosamente requieren de este tipo de programas sociales para participar en la economía mexicana.

4. Con relación a la percepción de las personas beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles, el 93.9% consideró que contribuyó a mejorar su calidad de vida y la de sus hijos e hijas, al brindarles la posibilidad de buscar oportunidades de incorporarse al mercado laboral o mejorar su productividad. Además de generar inercias positivas en el bienestar económico de la familia, este programa favorecía la realización de su derecho a la seguridad social.
5. El 74.4% de quienes no tenían trabajo antes de incorporarse al Programa de Estancias lograron emplearse, y 9 de cada 10 lograron permanecer en el mercado laboral al contar con este apoyo.
6. Sorprendió que la Secretaría de Bienestar elaboró y emitió las nuevas Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar³ que elimina las Estancias Infantiles, y lo sustituyen por otro de diversa naturaleza, sin especificar los fundamentos y motivación. Los ajustes que atentan en contra de los derechos de los usuarios de este servicio son:
 - i. Reducción de \$150 pesos mensuales al monto de apoyo.
 - ii. Se eliminó el apoyo que se entregaba a las estancias por concepto de Impulso a los Servicios de Atención y Cuidado Infantil.

³ ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551573&fecha=28/02/2019

- iii. Se cancela la contratación del seguro contra accidentes personales para las niñas y niños usuarios de las estancias.
- iv. Se suprimen las atribuciones del DIF Nacional en materia de capacitación al personal de las estancias y de supervisar el cumplimiento del modelo de atención.
- v. Se cancela la participación de la SEP para tener por acreditado el primer año de preescolar conforme a los convenios específicos que se celebrasen.
- vi. Ahora se entrega el apoyo en forma directa a las madres y padres en vez de a las responsables de las estancias, sin establecer mecanismos de control y auditoría que permitan verificar que los recursos entregados se destinen al cuidado de niñas y niños en primera infancia.

No omito señalar que en días recientes el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) instruyó al Gobierno Federal a hacer públicos los razonamientos y elementos que justificaron las decisiones adoptadas en relación con dicho programa social.

PROSPERA

Debido a la eliminación de este programa, existe gran preocupación. Se afectará a cerca de 8 millones de familias que eran apoyadas en su alimentación, salud, educación y si bien es cierto, el Noveno Transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, estableció que los recursos aprobados para dicho programa se entenderían como parte del programa que lo sustituiría, lo que no se ha dicho es cómo se van a cubrir las necesidades

alimenticias y de salud de los cerca de 27 millones de mexicanos contemplados en su padrón.

En resumen, PROSPERA:

- Tiene su origen en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Su objetivo general fue articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población en situación de pobreza extrema.
- Este programa atendía las necesidades de 7.9 millones de familias, es decir, cerca de 27 millones de mexicanos⁴. En su calidad de órgano desconcentrado, tenía para este año 20 mil 691 millones de pesos de presupuesto.
- El objetivo general de este Programa era contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud, educación y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar.
- En 2017, 81% de las becarias y becarios PROSPERA concluyeron su educación básica de forma oportuna, lo cual representa un avance de 112.47% con respecto a la meta planeada. Asimismo, el porcentaje de

⁴ <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Fichas-Monitoreo-y-Evaluacion-2017-2018.pdf>

becarios que terminan la secundaria y se inscriben a la educación media superior reportó un avance del 98% con respecto a la meta planeada.

- En 2016 la inseguridad alimentaria (IA) moderada y severa fue menor en los hogares beneficiarios de PROSPERA.

De acuerdo con el “Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2017-2018”⁵, esta es la información más relevante del Programa:

- En el periodo 2014-2017, el Programa amplió significativamente la infraestructura destinada a 31.7% de su población beneficiaria que habita en localidades predominantemente indígenas.
- Derivado de lo anterior, se pusieron en operación 139 nuevas Unidades Médicas Móviles (UMM).
- Construcción de 25 Unidades Médicas Rurales (UMR) 6 de ellas, con Centro Rural de Atención Integral a la Mujer, 1 Hospital Rural (HR), 2 albergues comunitarios, y la ampliación de 2 unidades hospitalarias en Hidalgo.
- Al cierre de 2017, el Programa otorgó 661,434 consultas, 51% a cargo de personal médico y 49% de personal de enfermería.
- En 2017 inició el despliegue del proyecto Salud y nutrición del adulto mayor que desde 2014 y hasta 2017 integró a más de 10 mil personas de este grupo

⁵ <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20172018/21-InformeCompleto.pdf>

Sin importar los resultados que obtuvo este programa, resultó imposible anclar sus bondades en la presente administración y por decisión presidencial ha sido reemplazado. Asimismo, es preocupante la situación laboral de más de 3,500 médicos, enfermeras y personal, que fueron despedidos a causa de esta situación.

Diferimos, en toda la extensión de la palabra, de la estrategia presidencial de dismantelar este programa argumentando corrupción e ineficiencia. La cancelación de PROSPERA sencillamente vulnera los derechos de millones de ciudadanos e incide perversamente en una espiral negativa que ensanchará aún más las diferencias entre los mexicanos.

Como ya se dijo, no son suficientes los anuncios matutinos respecto a las modificaciones a las que se someterán los programas sociales, sino que se deben detallar de forma contundente todas las aristas que concluyeron la alteración de un programa que atendía las necesidades de una población tan significativa.

Hemos llegado a un punto en donde el Ejecutivo Federal considera innecesarias las explicaciones y mucho menos la rendición de cuentas de sus actos.

Por consiguiente, la reforma tiene como finalidad robustecer la participación de los legisladores y que sea la Cámara de Diputados (el órgano de mayor representatividad de la sociedad) quién decida con el voto de las 2/3 partes de sus integrantes la permanencia o eliminación de los programas sociales.

JUSTIFICACIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los programas sociales (entendidos éstos como los que atienden temas de alimentación, salud, el bienestar, la educación en todas sus manifestaciones, las

necesidades de la población indígena y de las personas con discapacidad) son herramientas poderosas en las que se apoya el Estado mexicano para elevar la calidad de vida de los grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación.

En este orden de ideas, el “instrumento maestro” con el que contamos para atender las necesidades de la población y focalizar recursos públicos que resuelvan eficazmente las prioridades educativas, de salud y alimentarias, entre otras, es a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Como es de su conocimiento, el Ejecutivo Federal es responsable de enviar al Poder Legislativo el paquete económico del siguiente ejercicio fiscal y para ello, el artículo 74 de nuestra Carta Magna faculta a la Cámara de Diputados para “aprobar la ley de egresos, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal”.

Además, dicho artículo 74, obliga a los diputados a revisar la cuenta pública a través de la Auditoría Superior de la Federación. Con lo que se asegura que los recursos de todos los mexicanos lleguen a quienes más lo necesitan y se haga un uso eficiente de las contribuciones de todos nosotros.

Si bien es cierto, la Constitución refiere que la Cámara de Diputados tiene el derecho de modificar el Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, es una tradición que el legislativo respete los programas sociales que el gobierno en turno implemente como parte de su estrategia y política pública.

Sin embargo, lo que ha ocurrido con PROSPERA y las Estancias Infantiles, obliga a que el Congreso de la Unión, ajuste el texto constitucional, para asegurar los derechos constitucionales de la población más vulnerable y con ello, impedir que

se cancele un programa que ha demostrado su efectividad en la calidad de vida de un sector de la población, y que, por decisión exclusiva del presidente en turno, se cancele.

A partir de lo anterior, el ajuste constitucional propuesto es el siguiente:

Esta reforma otorga libertad absoluta al titular del Ejecutivo Federal para crear los programas que considere necesarios para atender las necesidades de la población. En consecuencia, la Ley que derive de esta reforma contendrá el listado de todos los programas sociales que podrán recibir recursos públicos en la discusión del paquete económico.

Para poder eliminar un Programa Social, los facultados por el artículo 71 constitucional, deberán presentar la reforma correspondiente, para que la Cámara de Diputados evalúe los razonamientos técnicos y de eficiencia expuestos en el proyecto.

Será facultad exclusiva de la Cámara de Diputados eliminar o sustituir algún programa social. Sólo con el voto de las 2/3 partes de sus integrantes presentes, tendrá validez dicho procedimiento.

Con este proyecto, buscamos en primer lugar, privilegiar los derechos de todos los beneficiarios de los programas sociales, y en segundo término, buscamos fortalecer el equilibrio entre los Poderes, ya que es totalmente injustificado que el criterio de una sola persona (el titular del Ejecutivo Federal), sea la única voz que determine el destino de los programas.

A partir de lo anterior, también se propone un ajuste al artículo 74 para que la Cámara de Diputados deje de sugerir o emitir recomendaciones respecto a los

programas sociales, y ejerza con mayor responsabilidad la fiscalización y evaluación de dichos programas.

La eliminación de PROSPERA y la reducción del presupuesto de las Estancias Infantiles tiene que encender las alertas de que se están tomando decisiones unilaterales que están vulnerando los derechos fundamental de millones de mexicanos.

No podemos permitir, ni avalar que se adopten medidas regresivas en perjuicio de los derechos humanos y que se sólo se alegue corrupción para justificar el desprecio a las cosas que sí funcionaron en el pasado.

El deber de no regresividad de los derechos humanos supone que, una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción, el Estado es reponsable a no dar marcha atrás y además, tiene la obligación moral de seguir avanzando hacia la satisfacción plena de esos derechos. Por lo cual, tanto PROSPERA como las Estancias Infantiles deben evaluarse exclusivamente en cuanto a los resultados del respeto, protección y garantía de los derechos humanos de la población beneficiada.

Dicho todo lo anterior se propone el siguiente:

DECRETO

ÚNICO. Se reforma el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 74 y se adiciona un último párrafo a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a III. ...

IV. ...

...
...
...
...

Los programas relacionados con la alimentación, la salud, el bienestar, la educación en todas sus manifestaciones, los que atiendan las necesidades de la población indígena y de las personas con discapacidad y que sean considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sólo podrán eliminarse con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La Ley establecerá el procedimiento al que se sujetarán dichos programas.

VI. ...

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

...
...

VII. a IX. ...

Transitorio

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

Segundo. La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, dentro de los 180 días siguientes a la publicación de este Decreto, expedirá la Ley a que se refiere el presente Decreto. En dicho instrumento jurídico se deberán considerar a los programas PROSPERA y Estancias Infantiles, respetando el diseño y presupuesto ejercido en 2018.

ATENTAMENTE

