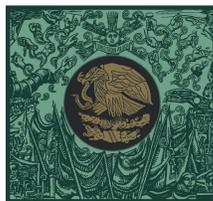


En contexto

**Contexto del
programa para el
bienestar de niñas y
niños hijos de
madres trabajadoras**

Mayo 2020



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Contexto del programa para el bienestar de niñas y niños hijos de madres trabajadoras

María Guadalupe Morales Núñez*

* Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora asistente de la Subdirección de Opinión Pública del CESOP de la Cámara de Diputados. Líneas de investigación: gestión administrativa parlamentaria, derecho e instituciones y procesos legislativos, Agenda 2030, transparencia y rendición de cuentas.

1. Introducción	3
2. Contexto del Programa para el bienestar de niñas y niños hijos de madres trabajadoras	5
3. Invertir en la gente y nuevos principios rectores	6
4. Visión de largo plazo	7
5. ¿Qué alternativas tenemos?	7
6. Ingreso básico de emergencia	7
7. Participación del Consejo Nacional de la Agenda 2030	8
8. Fuentes consultadas	9

Introducción

Las políticas públicas y los programas sociales en Latinoamérica históricamente responden a prioridades regionales¹ encauzadas al combate a la pobreza, la desigualdad económica y la inclusión laboral. A partir de 2015 esta tendencia transita con enfoque de desarrollo sostenible y nuevos actores. Para México el diseño de estas políticas y programas sociales ha dejado de ser facultad exclusiva del Poder Ejecutivo para alinearse a la agenda legislativa de la Cámara de Diputados a partir de la reforma a la Ley General de Planeación. Esta coordinación entre ambos poderes conlleva un nuevo objeto de estudio, adicional al ámbito presupuestal debido a la relevancia de los programas sociales con enfoque de agenda 2030, ya que no es suficiente la recepción oficial y una declaratoria de *aprobación*. La Cámara de Diputados se ocupará de establecer el marco normativo propicio, monitorear la actividad gubernamental, preparar proyectos de ley, así como asignar recursos orientados a los programas sociales con enfoque de desarrollo sostenible en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024.²

El propósito de incorporar a la Cámara de Diputados para autorizar el Plan Nacional de Desarrollo es dar cumplimiento a los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución política de acuerdo con el artículo 26, los cuales datan de 1983 y establecen *ampliar las facultades del Congreso relacionadas con la planeación del desarrollo económico y la inversión*; es importante destacar que este proceso no se llevó a cabo y por tanto los programas sociales difícilmente cuentan con el aval constitucional, pero es importante retomar esta idea histórica para *vigorizar la planeación del desarrollo económico y la inversión* con el enfoque del programa para el bienestar de niñas y niños de madres y padres trabajadores, como primer respuesta transversal ante la emergencia *post-covid*.

Es importante subrayar esta premisa, ya que de ello dependen los criterios que la Cámara de Diputados adopte para adecuar y evaluar el PND en su conjunto y en particular el programa que nos ocupa, para que transite a la reactivación productiva y del empleo, como es el sentir de la CEPAL y de la OIT.

El siguiente cuadro muestra la evolución del artículo 26 constitucional a partir de 1983 y aporta instrumentos muy valiosos para articular de manera transversal los esfuerzos de un adecuado sistema de planeación democrática ante esta crisis.

¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro, Brasil, 19 de junio de 2012.

² Mediante la reforma al artículo 21 de la Ley General de Planeación.

Tabla 1. Proyecto nacional contenido en la Constitución, artículo 26

1° reforma DOF jueves 3 de febrero del 1983	2° reforma DOF 7 de abril de 2006	3° reforma DOF 5 de junio de 2013	4° Reforma DOF 10 de febrero de 2014	5° reforma 27 de enero de 2016	6° reforma DOF 29 de enero de 2016
Incorpora las bases constitucionales para la rectoría del Estado en la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Define las áreas de interés público reservadas al Estado. Amplía las facultades del Congreso relacionadas con la planeación del desarrollo económico y la inversión.	Otorga al Inegi el carácter de órgano constitucional autónomo. Establece las bases del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Faculta al Congreso para expedir leyes en materia de información estadística y geográfica.	Incluye la competitividad económica como elemento del desarrollo nacional.	Dota de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Faculta al Instituto Nacional de Estadística y Geografía para calcular el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones	Se propone que el Ejecutivo tome en cuenta las zonas metropolitanas como categoría territorial más a la hora de establecer convenios y acciones para realizar su elaboración y ejecución.

Fuente: elaboración propia con datos del *Diario Oficial de la Federación*.

La reforma al artículo 21 de la Ley General de Planeación faculta a la Cámara de Diputados para revisar el Plan Nacional de Desarrollo, en donde asume un papel importante en lo que a programas sociales se refiere; sin embargo, hay que dejar claro que no interviene en su diseño ni en la agenda temática del propio plan, pero es un precedente legislativo importante en términos del parlamento abierto que legitima un Plan Nacional de Desarrollo como mecanismo de “inversión sin precedente en la gente, en el capital humano y generar derechos sociales y hacerlos realidad. Y no sólo eso, invierte en la población pensando no sólo en una vertiente asistencialista, sino en darle la posibilidad de encontrar mejores condiciones para lograr bienestar”.³

³ Cámara de Diputados, Boletín núm. 1877, 27 de junio de 2019. Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Boletines/2019/Junio/27/1877-Declara-la-Camara-de-Diputados-aprobado-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2019-2024>

Contexto del Programa para el bienestar de niñas y niños hijos de madres trabajadoras

El diseño y aprobación de los programas sociales se da en un contexto de cambio que obedece fundamentalmente a los compromisos adquiridos por México en el contexto multilateral, pero se enfrentan a grandes desventajas ocasionadas por la pandemia y es preciso identificarlas de acuerdo con su cobertura y características.

La evaluación del Programa para el bienestar de niñas y niños hijos de madres trabajadoras realizada por la Secretaría de Bienestar prevé una política focalizada a la atención de personas en riesgo de vulnerabilidad, quienes históricamente han sido limitados en sus derechos, así como los niños y niñas con discapacidad y la población que en su mayoría se ubica en territorio indígena o en una región de alto rezago social.

La cobertura del programa incluye a los hombres o tutores. Los montos alcanzados al primer trimestre se leen a continuación:

Coneval	
1,600 pesos bimestrales por cada niño o niña	3,600 pesos bimestrales por cada niño o niña con discapacidad

Este programa asegura tres aspectos fundamentales: primero, el ejercicio de un beneficio directo y sin intermediarios; segundo, está destinado al cuidado y atención infantil, y por último igualdad de oportunidades en el ámbito de acceso y permanencia en el trabajo.

Actualmente se cuenta con un informe de su desempeño emitido por la Secretaría de Bienestar; sin embargo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)⁴ estima que la crisis sanitaria pone en riesgo avances en desarrollo social y puede afectar en mayor medida a grupos vulnerables. Igualmente es necesario considerar sectores de la población que afrontan esta pandemia con mayores desventajas, por ejemplo: las mujeres, los trabajadores tanto del sector informal, las personas desempleadas y las micro, pequeñas y medianas empresas; jornaleros agrícolas, y niñas y niños cuyo aprendizaje se ve afectado por la falta de acceso a la tecnología y que esta coyuntura podría aumentar tanto la pobreza por ingresos como la pobreza laboral.

⁴ Coneval, comunicado del 11 de mayo de 2020. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado_06_POLITICA_SOCIAL_EN_CONTEXTO_COVID_19.pdf?

Tabla 2. Estimación de la pobreza por ingresos y la pobreza laboral

<i>Pobreza por ingresos</i>	<i>Incremento de la población</i>	<i>Pobreza laboral</i>
Se estima que podría aumentar en 7.2 y 7.9 puntos porcentuales	Incremento de la población en situación de pobreza extrema por ingresos entre 6.1 y 10.7 millones de personas para 2020	Se estima un aumento de 37.3 a 45.8% en el segundo trimestre de 2020

Fuente: Coneval.

Coneval sugiere ampliar y fortalecer las medidas emergentes a partir de los programas prioritarios, mejorar su capacidad operativa y asegurar que beneficien principalmente a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Actualmente este programa se rige mediante el Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa Apoyo para el Bienestar de las Niñas, Niños Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio 2020, publicado el 31 de diciembre de 2019, en vigor a partir del 1 de enero de 2020. Sin embargo, frente al contexto de crisis por la pandemia es muy probable que deba ajustarse a una nueva realidad. En tal sentido a continuación se plantean algunas consideraciones.

Invertir en la gente y nuevos principios rectores

Este es un criterio de planificación para los programas sociales que obedece a la tendencia global y se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 *en el sentido de invertir en el capital humano, en generar derechos sociales y hacerlos realidad, apoyado en una vertiente asistencialista*. Esta última característica es histórica en los programas sociales de nuestro país, en la cual las dependencias y entidades asumen una responsabilidad propia relativa a la descripción de la situación actual de acuerdo con sus competencias para identificar las repercusiones al bienestar de las personas y a la económica en su conjunto.

El esfuerzo de las dependencias debe contar con la participación de la Cámara de Diputados debido a sus facultades para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo e incidir en los programas sociales. En tal sentido, puede ponerse a consideración un pronunciamiento al respecto.

Visión de largo plazo

El criterio a largo plazo conforme lo establece la Ley General de Planeación a 20 años debe incorporarse necesariamente en los criterios que las dependencias formulen para reorientar el programa en respuesta a los desafíos de la pandemia. Subrayo el papel de la Cámara de Diputados en este proceso de impulsar la reorientación de los programas sociales para que se cumpla el mandato del artículo 21 de la Ley General de Planeación en el sentido de que no excedan del periodo constitucional del presidente de la república, pero deberá contener consideraciones y proyecciones de por lo menos 20 años, para lo cual contará con proyecciones generales de largo plazo.

¿Qué alternativas tenemos?

Recientemente la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) analizaron los desafíos globales como consecuencia de la crisis de salud que afecta y plantea algunas alternativas como se explican enseguida.

Se estima que para 2020 la tasa de pobreza aumentaría hasta 4.4 puntos porcentuales y la pobreza extrema 2.6 puntos porcentuales con respecto a 2019. Esto implica que la pobreza alcanzaría entonces a 34.7% de la población latinoamericana (214.7 millones de personas) y la pobreza extrema a 13% (83.4 millones de personas). También se espera un aumento en la desigualdad en todos los países de la región.⁵

Ingreso básico de emergencia

Ante este escenario de riesgo, la CEPAL ha propuesto un ingreso básico de emergencia (IBE) por un monto igual a una línea de pobreza durante seis meses para satisfacer las necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares. En este ámbito el objetivo estratégico de largo plazo es la implementación gradual de un ingreso básico universal, sustentado por mecanismos sostenibles e innovadores de financiamiento.⁶

En México la idea del ingreso básico universal ha sido planteado en campañas presidenciales, sin embargo, algunos sectores han desestimado la idea debido a que entraña “la compra de votos o el clientelismo electoral”.

⁵ CEPAL, Comunicado de prensa, “Para que la reactivación productiva y del empleo post-covid 19 sea segura y saludable, se requiere priorizar las políticas de seguridad y salud en el trabajo”, 21 de mayo de 2020. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/comunicados/que-la-reactivacion-productiva-empleo-post-covid-19-sea-segura-saludable-se-requiere>

⁶ *Idem.*

Seguramente quienes así pensaron tuvieron razón, debido a que el contexto económico y social permitió otras alternativas para combatir la pobreza, como los programas sociales, pero la idea toma mayor fuerza debido a la crisis ocasionada por la pandemia.

Cabe resaltar que la Cámara de Diputados cuenta con una iniciativa que propone otorgar un salario mínimo a aquellos mexicanos que sufran afectaciones en sus ingresos debido a la contingencia sanitaria.

Participación del Consejo Nacional de la Agenda 2030

Es importante subrayar que en el proceso de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 no se cuenta con evidencia de las propuestas formuladas por el Consejo Nacional de la Agenda como lo establece el Transitorio Quinto de la Ley de Planeación en la reforma del 13 de diciembre de 2017, así como el decreto de creación publicado el 26 de abril de 2017.

La colaboración entre los poderes del Estado debe reforzarse más que nunca y el Plan de Trabajo 2019-2020 suscrito el 17 de junio del 2019 merece actualizarse ante los nuevos retos, principalmente de la Cámara de Diputados.⁷

Consideraciones finales

La nueva planeación para el desarrollo debe retomar el enfoque integral que establece el artículo 26 constitucional para actualizar y coordinar acciones transversales frente a la crisis post-covid, con énfasis en los propósitos del programa para el bienestar de niñas y niños hijos de madres y padres trabajadores.

*Coneval sugiere optimizar y ampliar las medidas operativas de los programas prioritarios, entonces la integración y enfoque del programa en mención aporta componentes valiosos para mitigar el riesgo de **augmentar la pobreza por ingresos y pobreza laboral.***

Subrayo el énfasis global de invertir en el capital humano como alternativa que toma fuerza en la CEPAL y en la OIT para guiar la nueva conformación al desarrollo post-covid; el ingreso básico de emergencia es una tendencia histórica que hoy toma más fuerza ante las afectaciones a los ingresos debido a la contingencia.

⁷ Véase Resumen de proyectos para la implementación de la Agenda 2030 en México, 15 de mayo de 2020. Recuperado de: <https://www.gob.mx/agenda2030/documentos/resumen-de-proyectos-para-la-implementacion-de-la-agenda-2030-en-mexico?idiom=es>.

Fuentes consultadas

1. Presidencia de la República. Resumen de proyectos para la implementación de la Agenda 2030 en México.
2. Secretaría de Bienestar.
3. Cámara de Diputados.
4. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
5. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
6. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro, Brasil, 19 de junio de 2012.
7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
8. Ley General de Planeación.