



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL**

**LA EVOLUCIÓN Y LOS RETOS DE LAS GUARDERÍAS A
TRAVÉS DE LOS ESQUEMAS DEL IMSS**

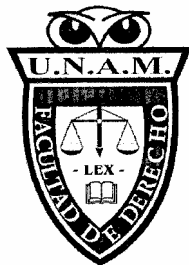
T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

ALMA GRISEL GONZALEZ CERVANTES

ASESORA DE TESIS: LIC. LILIA GARCÍA MORALES



Ciudad Universitaria, México, D.F.

2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Gracias a Dios:

Por darme la oportunidad de vivir y por la fortuna de contar con el apoyo incondicional de mi Mamá Alma, mi Abue Malena y mi Tío Chucho, quienes a lo largo de toda mi existencia, me han ayudado a superarme y a terminar mis estudios.

A mis amigos:

En especial a ti Álvaro, y a tu mami, la señora Gina, por darme aliento en los momentos más difíciles.

A los Maestros:

Que han ayudado en mi formación académica, profesional y personal, principalmente a la Lic. Lilia García Morales, al Dr. Emilio Alonso Núñez, la Lic. Alejandrina Alonso López, el Lic. Florencio Valladares Zambrano y el Lic. José García García, quienes con su apoyo y paciencia, me han dado grandes lecciones personales y profesionales.

LA EVOLUCIÓN Y LOS RETOS DE LAS GUARDERÍAS A TRAVÉS DE LOS ESQUEMAS DEL IMSS

Í N D I C E

Págs.

Introducción	I
CAPÍTULO 1 CONCEPTOS GENERALES	
1.1 Derecho Social.....	2
1.1.1 Características del Derecho Social	4
1.2 Derecho de la Seguridad Social	6
1.2.1 Definición de Seguridad Social	8
1.2.2 Principios de la Seguridad Social	12
1.2.2.1 Principios funcionales u Operativos	13
1.2.2.2 Principios Generales	14
1.3 Definición Seguro Social	16
1.3.1 Principios del Seguro Social	20
1.4 Seguros en la Ley del Seguro Social	23
1.4.1 Riesgos de Trabajo	25
1.4.2 Enfermedades y Maternidad	29
1.4.3 Invalidez y Vida	30
1.4.4 Retiro, Cesantía en edad avanzada y vejez	35
1.4.5 Guarderías y Prestaciones Sociales	37
1.4.5.1 Definición de Guarderías	40
1.5 Esquemas de Guarderías contemplados en el IMSS	41
1.5.1 Esquema Madres IMSS	43
1.5.2 Esquema Ordinario	44
1.5.3 Esquema Participativo	43
1.5.4 Esquema Vecinal Comunitario	48
1.5.5 Esquema en el Campo	51

CAPÍTULO 2 ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LAS GUARDERÍAS

2.1. Antecedentes Internacionales de la Seguridad Social	54
2.1.1. Antigüedad	56
2.1.2. Edad Media	57
2.1.3. Edad Moderna	64
2.1.3.1. Alemania	69
2.1.3.2. Inglaterra	73
2.1.3.3. Estados Unidos	77
2.2. La Seguridad Social en México	79
2.3. Referencias de las Guarderías en Estados Unidos	91
2.4. La Historia de las Guarderías en México	96
2.4.1. Época Prehispánica	96
2.4.2. Periodo Virreinal	98
2.4.3. Fase Post Independiente	99
2.4.4. Etapa Post Revolucionaria	101
2.4.5. Época Contemporánea	102
2.4.5.1. Ley del Seguro Social de 1943	108
2.4.5.2. Visión de las Guarderías en la Ley del Seguro Social de 1973.....	111
2.4.5.3. Reformas a la Ley del Seguro Social de 1973	117

CAPÍTULO 3 MARCO JURÍDICO DEL SEGURO DE GUARDERÍAS

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	122
3.2. Ley Federal del Trabajo de 1970.....	125
3.3. Ley del Seguro Social de 1997	126
3.3.1. Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guardería	130
3.3.2. Reglamento de Guarderías para Hijos de Trabajadores del IMSS.....	146

CAPÍTULO 4 LA PROBLEMÁTICA Y LOS RETOS DE LAS GUARDERÍAS A TRAVÉS DE LOS ESQUEMAS DEL IMSS

4.1. Limitaciones y contradicciones, en la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, referentes al estado civil de los beneficiarios del	
---	--

Servicio de Guarderías	163
4.2. Ventajas y desventajas de las Guarderías de los Esquemas Participativo y Vecinal Comunitario frente a las Guarderías Particulares.....	173
4.3. Retos financieros, materiales y humanos del IMSS y su efecto en el Ramo de Guarderías	183
4.4. Nuevo Esquema de Guarderías Integradoras en el IMSS.....	204
4.5. Breve análisis de las guarderías en el esquema de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	218
Conclusiones	224
BIBLIOGRAFÍA	229

Introducción

Indudablemente, la seguridad social constituye uno de los pilares básicos y fundamentales de toda sociedad, pues el ser humano desde que decide agruparse para vivir en colectividad, asume los derechos y compromisos inherentes a la relación individuo-grupo, derivados de su propia naturaleza social de la raza humana. Esto a su vez, implica la ayuda mutua pues para poder subsistir una comunidad como tal, todos necesitan de todos, es por ello que en dicho grupo se deben buscar los medios y mecanismos idóneos para lograr esta ayuda social recíproca en un marco de solidaridad social.

Asimismo, la lucha por satisfacer las necesidades da origen al trabajo; sin embargo, tanto la producción, como el uso y disfrute de los bienes producidos, sólo pueden efectuarse en un ambiente racionalmente organizado, en un clima de tranquilidad cuyo origen mismo es saberse protegido.

Esa anhelada protección no ha sido producto de la casualidad, si no fruto del ingenio y perseverancia de los seres humanos. Tan es así que el hombre en sociedad está plenamente consciente que no puede eludir la muerte pero sí prevenir los accidentes o enfermedades; no puede impedir que existan actividades productivas de alto riesgo, pero sí adoptar medidas de seguridad e higiene para atenuar sus consecuencias; no puede evitar faltar ocasionalmente a sus labores por enfermedad, pero sí idear la forma de asegurar algún ingreso económico que le provea , en tanto, de sus satisfactores básicos; la mujer laborante no puede evitar su condición humana de afrontar el trance de la maternidad, pero sí buscar con anticipación los medios para gozar de un trato jurídicamente diferenciado

que le ayude a sortear ese natural evento; el ser humano no puede evitar envejecer o quedar inválido, pero sí organizarse de tal modo que ello no constituya una carga ni para sí ni para otros, y pueda ser asumido el hecho con dignidad y decoro.

Lo anterior, no sólo da pauta a la evolución de la Seguridad Social, a nivel nacional e internacional, sino también a que con el cambio de los tiempos en que el hombre se ha desarrollado en el trabajo lo haga también la mujer, ya sea porque no cuenta con alguien que le ayude a mantener a su familia o que no alcance lo que gane el jefe de la misma.

Es decir, al incorporarse la mujer a las relaciones laborales se rompe la regla y la idea de que sólo servimos para tener y cuidar a los hijos, y si no se tiene con quién dejarlos mientras la madre o ambos padres trabajan, se entra en un conflicto de ¿quién y cómo cuidará de su hijo?

La Seguridad Social tiene retos, metas y objetivos que surgen del impulso natural de la sociedad, para organizarse, con la convicción de encontrar mecanismos que los orienten e informen como grupo o individuo, dentro de un marco jurídico y normativo, que haga posible la asignación franca y oportuna de recursos y que jerarquice en sus instituciones programas prioritarios, no sólo de salud, sino también de proporcionar apoyo a hombres, mujeres, grupos afines o no, en su reclamo por el establecimiento de guarderías.

La respuesta, parcial, al problema es la creación de las guarderías; por lo que, dichos establecimientos deberán otorgar un eficiente y eficaz servicio a sus derechohabientes y/o particulares necesitados de la prestación de este servicio en el cumplimiento moral, ético, profesional y

humano, con el desempeño tanto de funcionarios como de empleados comprometidos con la misión de inspirar confianza y seguridad a los padres que dejan a su cuidado a sus hijos mientras ellos laboran.

Para ello será necesario la implementación de fórmulas(cálculo para la cotización a cada uno de los seguros), procesos (unificación de criterios para la operación y servicio de estancias infantiles) y garantías que avalen la creación más amplia a corto y mediano plazo de más guarderías a nivel urbano y rural; ya que, es consabido que aún cuando en el campo ya se han implementado y regulado las guarderías para los trabajadores jornaleros, sólo se ha avanzado un paso, quedando un camino largo que recorrer.

Por otro lado, y sin dejar de ser menos importante, nos encontramos con el problema al que se enfrentan los padres cuyos hijos tienen una discapacidad y cómo éstos deben integrarse a la sociedad que les rodea; sin embargo, en el IMSS, en un principio, sólo se habían manejado como un proyecto estas guarderías integradoras, teniendo ciertas limitaciones que han impedido que sea algo oficial para el público en general, quedando, para otros, como un “prototipo de guardería”.

Lo anterior no sólo genera la necesidad de crear más espacios para guarderías por la alta demanda de las mismas, sino también la generación de recursos (financieros, materiales y humanos) y empleos con personal capacitado de acuerdo al perfil del puesto, lo cual trae como consecuencia la implantación de reformas en la Ley del Seguro Social, mismas que aún y cuando ya fueron planteadas en el 2001 todavía no son viables para el Instituto.

Estas circunstancias obligarán al Instituto a crear acciones conjuntas en el marco jurídico, en la disponibilidad de recursos materiales y humanos para el mejor funcionamiento en el servicio que en forma sistemática ofrezca un trato digno y cálido a la niñez, así como un manejo óptimo en principios educativos, de salud, morales y sociales.

Desde luego el sistema de guarderías presta un servicio que tiene un valor inestimable para la seguridad social, aún cuando esto en ocasiones difiera del objetivo programado debido al crecimiento demográfico, a la falta de todo tipo de recursos y de retroalimentación para quienes participan en ella (estrategias, conocimientos, procesos), debiendo crear tácticas de competitividad, capacitación, desarrollo profesional constante y sistemático con la aplicación de mecanismos de evaluación, de parámetros de calidad y calidez, de una mejor administración, de una desconcentración y una regionalización y, por último, de una mejor coordinación entre el Instituto y las guarderías subrogadas o creadas por medio de convocatoria de acuerdo a la demanda, para detectar la verdadera problemática en el servicio que se brinda y dar soluciones a dicho problema, con la convicción de que se fortalecerá día a día la seguridad social.

En consecuencia, el objetivo general de esta investigación ha sido el mostrar una panorámica completa en lo esencial de los conceptos generales (**Capítulo 1**); de la evolución y aplicación de la Seguridad Social tanto en México como en el mundo, mostrando sus principales efectos y características en las civilizaciones y sociedades más destacadas de la historia de la humanidad, con el fin de brindar una comprensión general de lo que es la Seguridad Social, el Seguro Social, su funcionamiento, efectos y aplicaciones (**Capítulo 2**); su comprensión doctrinaria y su aplicabilidad hoy en día en nuestro país (**Capítulo 3**); comprendiendo las limitaciones y

contradicciones del marco jurídico aplicable, así como las ventajas y desventajas de los principales esquemas de las guarderías del IMSS frente a las guarderías particulares, los retos a los que se enfrenta el Instituto y la visión de las guarderías en la nueva Ley del ISSSTE (**Capítulo 4**).

Así, el resultado de esta investigación, no es otra cosa que el fruto de la aplicación de métodos como el inductivo, puesto que, se partió de generalidades para llegar a nuestro tema principal: las guarderías del IMSS; el método analítico, ya que, se comparó tanto la seguridad social a nivel nacional e internacional, así como las diferencias y semejanzas existentes entre las guarderías tanto del IMSS, como de las particulares y las estancias infantiles del ISSSTE; el método analógico, pues se estudió la esencia y principios reguladores de la seguridad social y del seguro social; el sociológico, toda vez que se observó y estudió la participación de la mujer en la vida laboral y los efectos para el cuidado de los hijos; el histórico, en virtud de que en el Capítulo de los antecedentes se conocieron las causas y el origen de la seguridad social para entenderla en el presente y solucionar sus fallas en el futuro; el económico, puesto que al ver los retos financieros a los que se enfrenta el IMSS, se puede ver el impacto que se tendrá en el futuro en los seguros del régimen obligatorio; y finalmente, el método jurídico, toda vez que se analizó el marco jurídico aplicable al servicio de las guarderías.

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS GENERALES

A lo largo de la historia, el hombre siempre ha buscado tener seguridad, lo que lo ha llevado a prever circunstancias o contingencias que pueden afectar no sólo su salud, sino también la de los integrantes de su familia.

Es así, que a través de los años se va forjando un nuevo concepto y visión del Derecho Social, mismo que está dirigido a proteger a la clase más débil o trabajadora, procurando que ésta cuente con los recursos necesarios para combatir a las contingencias por enfermedad, riesgos de trabajo, vejez, por citar algunos ejemplos.

Lo anterior da lugar a la evolución de la Seguridad Social; sin embargo, para comprenderla debemos primero partir de los conceptos básicos que nos ayudarán a entender, no sólo los motivos, sino también las ideas que cada concepto contribuye a la construcción y evolución de esta nueva rama del Derecho, la del Derecho Social, cuya importancia radica en la protección de los sectores más débiles de la sociedad.

Es decir, al conocer el origen de esta nueva rama del Derecho podremos ir entendiendo las luchas que ha tenido que librar a través del tiempo, abarcando con ello los aciertos y las equivocaciones de esta batalla, teniendo como resultado la solución a los retos a los que día con día se enfrenta.

1.1. Derecho Social

La desarticulación del derecho del trabajo del derecho civil, y las conquistas obreras que se elevaron a rango legal produjeron un ordenamiento jurídico incompatible con las nociones de derecho privado y derecho público, y quedaba, en consecuencia, fuera de la clasificación tradicional.

Es así que, con la autonomía de los derechos del trabajo y agrario, con la regulación de la seguridad social y asistencia sociales, y con el surgimiento del derecho económico, se constituyó un conjunto de ordenamientos jurídicos con características distintas a las del derecho público y a las del derecho privado.

Esta nueva rama del Derecho considera al ser humano como un integrante de la sociedad y comprende las llamadas garantías sociales provenientes de las ideas de comunión y coordinación entre los seres humanos, combatiendo cualquier clase de hegemonía y abroga la subordinación en cualquiera de sus manifestaciones. Es decir, toma en cuenta a las clases desprotegidas, determinando lo justo a fin de consolidar el bien colectivo, nivelando la igualdad que existe entre las personas.

Lo anterior, lo vemos reflejado en la opinión del maestro Héctor Fix Zamudio, investigador emérito de la UNAM, mismo que considera que “la rama del Derecho Social nació con independencia de las ya existentes y en situación equidistante respecto de la división tradicional del derecho público y privado; como un tercer sector, una tercera dimensión que debe

considerarse como un derecho de grupo; proteccionista de los núcleos más débiles de la sociedad, un derecho de integración, equilibrador y comunitario”¹.

Por su parte el autor Mendieta y Núñez considera que el “Derecho Social es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo”.²

En suma, al Derecho Social se le puede definir como el “conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico”³.

Ahora bien, debemos mencionar que coincidimos con las definiciones anteriores; ya que, cuando se tiene la posibilidad económica de atenderse en un hospital o con un médico privado no se escatima en gastos para recuperar la salud. Sin embargo, ¿qué pasa con la clase obrera, cuyo salario mínimo alcanza nada más para sobrevivir y no se cuenta con la economía necesaria para afrontar los gastos derivados no

¹ Cit. por OVILLA MANDUJANO, Manuel. Teoría del Derecho. Editorial Duero. México. 1990. pp. 22 y 23.

² MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Derecho Social. Tercera Edición. Porrúa. México. 1980. p. 56.

³ Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo III. Segunda Edición. Porrúa-UNAM. México. 2004. p. 367.

sólo de la consulta, sino también del tratamiento o, en su caso, de la rehabilitación?

De ahí que surja la necesidad de proteger a los económicamente débiles y de crear instituciones, programas y normas que los regirán y ayudarán a evitar o tratar de erradicar esas diferencias sociales, por lo que, es indispensable primero entender cuáles son las características de esta nueva rama del Derecho y cómo se manifiesta a través del Derecho de la Seguridad Social y los medios o instrumentos que ésta utiliza para alcanzar dichos objetivos.

1.1.1. Características del Derecho Social

El derecho social, también es analizado desde el punto de vista sociológico, uno de los principales autores que se encargan de dicho análisis es Georges Gurvith, afirmando que es un derecho que nace espontáneamente en el seno de las agrupaciones sociales, siendo un derecho de integración, dado que su finalidad consiste en lograr la unión de los integrantes del agrupamiento social, mediante el acuerdo de voluntades, es decir, un poder social creado por ellos mismos.

Además de las características mencionadas, el Derecho Social tiene otras particularidades fundamentales:

➤ “Su función consiste en integrar a los agrupamientos sociales.

➤ Se origina, en su forma pura, en el seno de las comunidades subyacentes de todo agrupa “socializa” y porque nace en el estrato más hondo de la sociedad”⁴.

➤ “No se refiere a los individuos en general, sino en cuanto integrante de grupos sociales o de sectores de la sociedad bien definidos.

➤ Tiene un marcado carácter protector de las personas, grupos y sectores que caen bajo sus disposiciones (sectores Económicamente débiles).

➤ Dichas disposiciones son de índole económica, pues regulan fundamentalmente intereses materiales, como base del progreso moral.

➤ Trata de establecer un complejo sistema de instituciones y controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales con una colaboración pacífica y en una convivencia justa”⁵.

Lo anterior, lo podemos ver en las leyes propias del IMSS, ISSSTE e ISSFAM; ya que es precisamente en ordenamiento legales donde se regula la población a la que van dirigidos, definiendo a los individuos protegidos en cada uno de los casos, precisando tanto los derechos como obligaciones y las formas de cotización para cada seguro.

⁴ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Derecho Social. Op. cit. p. 37.

⁵ Ibidem. p. 54.

1.2. Derecho de la Seguridad Social

La expresión “Derecho Social” comienza a identificarse con la aparición de la gran industria, cuya característica es la acumulación de grandes capitales y de grandes masas de trabajadores en empresas poderosas, haciendo manifiesta la desigualdad entre las clases poseedoras y aquellas que, para vivir, estaban obligadas a ofrecer su trabajo a cambio de un salario.

Es así como la gran masa de asalariados, llamados también proletarios, que, sintiéndose oprimidos, iniciaron la lucha, que hoy continúa para procurar salir de la situación de injusticia en que aquellas nuevas condiciones sociales los colocaban.

De tal manera que el conjunto de problemas que plantea este nuevo estado constituye lo que se llama cuestión social, y a darle solución se orienta esta rama del derecho, ya que nace éste de la necesidad de hallar una fórmula justa de convivencia entre las diversas clases que integran la sociedad, y los esfuerzos realizados por los que se estiman oprimidos para vencer en la lucha entablada contra las predominantes.

Sin duda, podemos aseverar que el Derecho de la Seguridad Social “es el conjunto de normas jurídicas vigentes que deben ser observadas por el Estado, patronos y operarios, dada su obligatoriedad manifiesta al ser derecho positivo vigente”⁶.

⁶ RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Novena Edición. Porrúa. México. 2005. p. 46.

Así, el maestro Ignacio Carrillo Prieto considera que el Derecho de la Seguridad Social “es el resultado de la sistematización y clasificación de las normas que prescriben la distribución financiera que atiende el sistema de seguridad social, y por la que se protege a ciertos sectores bajo el principio de la solidaridad nacional”⁷.

Es decir, tanto el Estado como los patrones y trabajadores se encuentran sujetos a las disposiciones relativas a la materia (la Ley del Seguro Social y los ordenamientos propios del ISSSTE y del ISSFAM).

Además, cada uno de dichos ordenamientos han sufrido reformas o modificaciones de acuerdo a las necesidades de la población a la que van dirigidos, acercándose cada día más a la realidad que se vive en nuestro país, sin que esto signifique que hoy en día se cubren las expectativas y la demanda de la creciente población.

De igual modo, entendemos al Derecho de la Seguridad Social como “una rama del Derecho Social que comprende a todos los trabajadores...es un conjunto de normas jurídicas que tienen su origen en el derecho natural, que se afinan y perfeccionan en el todo social para dar origen al derecho social, derecho que tiene como finalidad el garantizar al hombre, a la familia y a la sociedad las garantías fundamentales de la humanidad, a saber: la protección a la salud, acceso a la educación, a la vivienda, al trabajo al salario, ... derechos que permiten el surgimiento de instituciones especializadas de carácter social para garantizar y hacer efectivos estos derechos cuando la sociedad se vea afectada por una

⁷ CARRILLO PRIETO, Ignacio. Introducción al Derecho Mexicano. Derecho de la Seguridad Social. UNAM. México. 1981. p. 54.

contingencia social o por riesgos e inseguridades presentadas en el quehacer laboral... que provoque algún tipo de incapacidad que le impida subsistir”⁸.

En otras palabras, el trabajador y su familia requieren la protección a la salud cuando ésta se ve deteriorada y, además, tener la seguridad económica para afrontar las eventualidades con motivo de enfermedades o accidentes no previstos en su economía familiar, evitando que las desigualdades sociales sigan presentes.

Finalmente, después de conocer sólo algunas de las opiniones y definiciones para el Derecho de la Seguridad Social, podemos afirmar que éste se encuentra constituido por el “conjunto de disposiciones legislativas y reglamentarias que protegen a los trabajadores y a sus familiares o dependientes económicos contra los riesgos susceptibles de reducir o suprimir sus ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; además, comprende la regulación de los organismos encargados de la aplicación de las disposiciones normativas de la seguridad, a través de regímenes generales, especiales o particulares”.⁹

1.2.1. Definición de Seguridad Social

Primero que nada hay que aclarar que varios autores han tratado de definir a la seguridad social, unos de una forma más completa y clara

⁸ LÓPEZ RUIZ, Miguel. Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. UNAM. México. 1994. p. 173.

⁹ Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo III. Op. cit. pp. 262 y 263.

que otros, pero siempre con un elemento en común: la protección de la clase social más débil frente a las contingencias de salud a las que se enfrenta.

Por ejemplo, para el autor Mario de la Cueva “la Seguridad Social, con su doble sentido de universalidad y eternidad, dejó de contemplar a las clases sociales y mira ricamente al hombre, a fin de resolver el problema de su necesidad...por lo que en la sociedad futura la meta de la justicia será la misma de la seguridad social, a saber, **satisfacer la necesidad de cada persona**”¹⁰.

Del mismo modo, para Eduardo Giorlandini y Rodolfo Capon Filas “la Seguridad Social como conjunto de mecanismos destinados a la cobertura de las contingencias sociales de todos los habitantes del país, es parte del espectro de funciones sindicales, tanto de las asociaciones obreras como empresarias. Por lo tanto, nace el derecho a participar en la elaboración de las normas, en la conducción de los organismos y en la ordenación y coordinación de todo el sistema”¹¹.

Por su parte, el maestro Gustavo Arce Cano, nos da una definición un poco más desarrollada y madura, concibiendo a la Seguridad Social como “el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio

¹⁰ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Décima Segunda Edición. Porrúa. México. 2002. p 51.

¹¹ GIORLANDINI, Eduardo y Rodolfo Capón Filas. Diccionario de Derecho Mexicano Social. Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Relaciones Colectivas Profesionales. Rubinzal-Culzoni Editores. Argentina. 1991. p.320.

de prestaciones del Seguro Social, al que contribuyen los patrones, los trabajadores y el Estado, o alguno de ellos como subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales que otorgan de los impuestos de las dependencias de aquél, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para el sostenimiento de él y de su familia”¹².

Igualmente, para los autores Manuel Alonso Olea y José Luis Torturo Plaza la definen como “el conjunto integrado de medidas públicas de ordenación para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, agregando la idea de que tendencialmente tales medidas se encaminan hacia la protección general de todo los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas”¹³.

Ahora bien, de las anteriores definiciones es como resulta una que para el maestro Briceño Ruiz, y para nosotros en lo personal, resume lo que es realmente la Seguridad Social: “el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudiera sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural”¹⁴.

¹² ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Porrúa. México. 1972. p.723.

¹³ LÓPEZ RUIZ, Miguel. Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. Op. Cit. p. 404.

¹⁴ BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Quinta Edición. Harla. México. 1993. p.15.

Enseguida, explicaré lo más claro posible el por qué estamos de acuerdo con esa definición.

En primer lugar porque en efecto es el conjunto de Instituciones, como el IMSS, el ISSSTE, el ISSFAM y el Seguro Popular (de reciente creación) quienes se encargan de prestar los servicios de atención a contingencias que afrontan los trabajadores y/o sus familiares, conforme a lo estipulado por las leyes u ordenamientos que rigen a cada uno de dichos organismos.

En segundo término, está conformada la Seguridad Social por los principios (mismos que se explican con mayor amplitud más adelante.), los cuales se aplican para todas las instituciones mencionadas en el párrafo anterior.

Sin embargo, cabe precisar que, las normas y disposiciones varían de acuerdo a la institución de que se trate y a la población a la que atiende cada organismo (trabajadores en general, trabajadores al servicio del Estado o al servicio del Ejército y Marina Nacional).

Por último, al estar bien física, mental, moral, social y culturalmente, podemos desarrollarnos mejor en la sociedad y esto se ve reflejado en nuestro trabajo, la familia y amigos; es decir, se eleva nuestro nivel de calidad de vida y, por ende, se ve reflejado en el de la gente que nos rodea.

Por cierto, una definición que concuerda con la realidad de nuestras instituciones y que complementaríala anterior es precisamente

la proporcionada por el maestro José Manuel Almanza Pastor, misma que a la letra dice: “es un instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera”¹⁵.

Para nosotros, esta última definición contempla un aspecto poco tratado en las anteriores; ya que, aún y cuando se ha dejado en claro que el objetivo de la Seguridad Social es proteger al beneficiario de contingencias, no se había tomado en consideración la capacidad financiera de las Instituciones creadas para lograr dicho fin, mismas que hoy en día se encuentran en una crisis económica no sólo a corto o mediano plazo, sino a largo.

Para concluir, no podemos dejar a un lado lo que en la Ley del Seguro Social en su artículo 2° se establece; es decir, “La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”.

1.2.2. Principios de la Seguridad Social

¹⁵ LÓPEZ RUIZ, Miguel. Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. Op. Cit. p. 404.

Como ya vimos, la Seguridad Social se puede entender como una garantía al acceso que debe tener todo ser humano a la seguridad y a los seguros sociales; es decir, se tienen por un lado a los principios funcionales u operativos que le dan contenido a ese derecho del ser humano y, por el otro lado, a los principios generales que se encuentran al servicio de los anteriores.

Todos ellos se tratarán de explicar a continuación.

1.2.2.1. Principios funcionales u operativos

➤ **Asistencia Médica:** El carácter específico de este principio fue reconocido por primera vez en el trabajo de Beveridge en 1942 (*Social Insurance and Allied Service*) y por la recomendación 69 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este principio establece al Estado la obligación de medios, no sólo en función curativa sino también de carácter preventivo y terapéutico (distintos ramos del seguro que cubren dichas contingencias).

➤ **Ingreso Social Alternativo o Sustantivo:** Tiene por objetivo la atribución de un ingreso social de compensación que busca equilibrar los gastos familiares y garantizar un ingreso mínimo, lo cual implica la integración de la asistencia social, que debe intervenir obligatoriamente en los sistemas fundados en seguros sociales.

Recordemos que la Asistencia Social es uno de los instrumentos protectores de los que se vale el Estado para remediar y proteger a aquellas personas que se encuentran económicamente débiles, en virtud de que no cuentan con ningún tipo de protección social o que perciben prestaciones insuficientes para satisfacer sus necesidades. En otras palabras, es un medio para mejorar los niveles de bienestar social de ciertos sectores de la población.

➤ **Ingresos de Base:** Su objeto es proporcionar un ingreso que reemplace al que se ha perdido internamente o particularmente a causa de una eventualidad. En las distintas leyes de las instituciones encargadas de prestar la seguridad social se contemplan pensiones, jubilaciones, indemnización global, entre otras figuras para combatir dicha eventualidad.

➤ **Ingresos de Inserción, Reinserción y Valorización de los Recursos Humanos:** En este caso, la OIT ha consagrado parte de su labor a la protección en caso de desempleo, tal y como lo hace con el convenio número 44 del año 1934, mismo que establece la obligación del Estado de crear un seguro de desempleo.

1.2.2.2. Principios Generales

➤ **Igualdad de Tratamiento entre nacionales y no nacionales, hombres y mujeres:** A nivel internacional la Declaración Universal de Derechos del Hombre y el Pacto Internacional relativo a los derechos económicos, sociales y

culturales, prohíben todo tipo de discriminación. Por otro lado, a nivel nacional tenemos a la Constitución Política de 1917, la cual en su artículo 1° establece que todo individuo gozará de las garantías que otorga dicho documento (siendo nacional o extranjero). Asimismo, el artículo 4° del citado ordenamiento señala que tanto el varón como la mujer son iguales ante la ley.

➤ **Solidaridad:** Se basa en el reconocimiento que hace un ser humano a otro de que cada uno tiene derecho a la seguridad social; sin embargo, el desempleo y la pobreza dentro de una filosofía individualista constituyen desafíos para el principio de la solidaridad.

➤ **Afiliación obligatoria:** En derecho internacional, la Convención 102 de la OIT relativa a las normas mínimas de seguridad social, considera la afiliación obligatoria como la regla y la afiliación facultativa como suplementaria. Así, a nivel nacional sucede lo mismo en la Ley del Seguro Social, en la cual se deja en claro la obligatoriedad de los 5 ramos que sustentan a la seguridad social y los casos o supuestos en los que se tiene acceso a dichos ramos, pero de forma supletoria en un régimen voluntario.

➤ **Responsabilidad obligatoria y participación de los individuos:** El artículo 72 de la ya mencionada Convención 102 de la OIT establece que respecto a la participación de las personas protegidas cuando la administración no está asegurada por una institución reglamentada por las autoridades públicas o por un departamento gubernamental responsable ante el Parlamento, los

representantes de las personas protegidas deben participar en la administración o estar asociados y contar con poder facultativo en condiciones establecidas por el legislador nacional.

1.3. Definición de Seguro Social

En principio suele confundirse a la Seguridad Social y al Seguro Social, utilizándose erróneamente, a modo de sinónimos, como ya se explicó con anterioridad.

Aclarado lo anterior, procedamos a definir primero lo que es un seguro como tal para después dar el concepto de lo que es el Seguro Social.

La palabra Seguro significa "libre y exento de todo peligro o daño"¹⁶; por tanto, el Seguro es una institución económica mediante la cual las adversidades personales o patrimoniales se transfieren del particular a un grupo. Esta transferencia tiene como contraprestación el pago de una cuota, llamada prima, a cambio de la cual el grupo emite un contrato de cobertura, conocido como póliza. El total de las primas pagadas al grupo por los contratantes de las pólizas constituye el fondo de reserva que sirve para cubrir las pérdidas individuales.

Es decir, los seguros privados dan origen a lo que hoy conocemos como seguros sociales; ya que, tomando en cuenta el salario base del trabajador se determina el porcentaje que corresponda para cubrir un

¹⁶ Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo XI. Salvat Editores. España. 1971. p. 3020.

ramo en específico, ya sea por concepto de riesgos de trabajo, enfermedad, invalidez, jubilación, maternidad, y otros.

Lo anterior permite que al protegerse contra ciertas eventualidades mediante el pago correspondiente de una prima previamente calculada se reciba una contraprestación cuando se presenten dichas contingencias, dejando protegido al trabajador o, en su caso, a los derechohabientes correspondientes.

Ahora bien, en la opinión del maestro Ruiz Moreno, “el Seguro lo administra o presta el Estado a través de una institución pública encargada de brindar tal servicio público; es decir, de un organismo público descentralizado del gobierno federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene su propio marco legal específico no sólo en cuanto a su creación, sino en cuanto a su función pública encomendada, y que presta este servicio público obligatorio no lucrativo”¹⁷.

Por su parte, Umberto Borsi y Ferruccio Pergolesi designan al Seguro Social como “las providencias y previsiones, impuestas en la actualidad por la ley, con las cuales, y siguiendo las formas del instituto del seguro privado, mediante el pago de una cuota reducida por cada sujeto asegurado queda éste garantizado contra los acontecimientos que disminuyan o supriman la capacidad de trabajo, mediante la prestación de un adecuado socorro en el caso de que tales acontecimientos se verifiquen”¹⁸.

¹⁷ RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Op. Cit. p. 31.

¹⁸ Cit. por BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Op. Cit. pp. 17 y 18.

En otras palabras, y retomando las ideas anteriores, al pagar una cuota que prevé el riesgo por el cual se está asegurando el individuo, éste recibe prestaciones en especie (como consultas, rehabilitación, tratamiento) o en dinero (indemnizaciones, pensiones, jubilaciones, por mencionar algunos), mismas que serán reguladas, administradas y vigiladas por el Estado a través de las Instituciones creadas para tal efecto, siempre y cuando éstas cuenten con la capacidad financiera para solventar las contingencias.

En consecuencia, el maestro Mario de la Cueva afirma que “el Seguro Social, derivado de la previsión social, es aquello a lo que todo trabajador, sujeto de una relación de trabajo, tiene derecho, cuando sobrevenga una circunstancia que le impida cumplir su trabajo, a que la sociedad le proporcione los recursos económicos necesarios para que pueda continuar gozando de la misma condición de vida que disfruta y a que se le preste la atención conveniente para su curación y rehabilitación”¹⁹.

De las anteriores definiciones de Seguro Social podemos resumir que el maestro Ruiz Moreno destaca el establecimiento de un sistema; Umberto Borsi y Ferruccio Pergolesi, precisan los elementos esenciales de legislación, creación de un instituto, pago de cuotas y garantía de protección a personas determinadas; y el maestro Mario De La Cueva, destaca la posibilidad de disfrutar la atención médica a causa de eventualidades que le impiden al trabajador cumplir con sus responsabilidades laborales.

¹⁹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Op. Cit. p.21.

Ahora bien, nos parecen acertadas todas y cada una de las mencionadas definiciones, ya que, efectivamente cuando una persona trabaja y no quiere dejar de cumplir con sus labores por presentarse una eventualidad que le afecte en su salud, quiere prevenir ese daño o peligro pagando una suma de dinero para quedar protegido ante ese riesgo, para que en el caso de que se presente esa contingencia, se le garantice que con las cotizaciones o pagos realizados anteriormente se queda protegido y recibirá la atención médica y rehabilitación necesarias, todo ello a través de los organismos públicos descentralizados que para el efecto se creen.

Finalmente, en la Ley del Seguro Social, en su artículo 4º, define al Seguro Social como “el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos”.

Es así, que debemos entender, de la lectura del citado artículo, que la Seguridad Social es el Continente y el Seguro Social el Contenido.

Por otro lado, cuando dicho artículo establece que se prestará la seguridad social sin perjuicio de los sistemas instituidos por los distintos ordenamientos, se refiere a que no sólo el IMSS proporciona este servicio y se encuentra regulado por su propia Ley, como anteriormente ya lo habíamos mencionado, también se encuentra el ISSSTE (para los trabajadores al servicio del Estado); el ISSFAM (para los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México), en ambos casos cada Institución cuenta con su propia Ley que regula el manejo de las

cotizaciones que de forma bipartita (ISSSTE e ISSFAM) o tripartita (IMSS) realicen para obtener los beneficios contemplados.

Por otra parte, cabe recordar que tenemos de reciente creación al Seguro Popular al que se tiene acceso de forma voluntaria siempre y cuando no se pertenezca a ninguna Institución que preste servicios de Seguridad Social; es decir, no se debe ser derechohabiente de la seguridad social (IMSS, ISSSTE, PEMEX, ISSFAM) y, mediante el pago de una cuota de acuerdo a la capacidad económica de cada familia que se inscribe; sin embargo, a diferencia de las otras Instituciones no contempla pensiones, indemnizaciones, jubilaciones, entre otros, sino solamente el acceso a los servicios médicos, quirúrgicos y medicamentos necesarios.


En suma, tanto el IMSS como el ISSSTE manejan el pago de una cuota para inscribirse a un régimen obligatorio (de cinco y veintiún ramos, respectivamente) y otro voluntario en el que el trabajador puede afiliarse cuando no se encuentre inscrito en el obligatorio. En el caso del ISSFAM éste sólo contempla a los miembros de las fuerzas armadas (sin que los civiles puedan tener acceso a este sistema), pagando de forma bipartita un porcentaje para cubrir los costos de las prestaciones a que tienen derecho los afiliados y sus familias.

1.3.1. Principios del Seguro Social

Como podemos apreciar el Derecho de la Seguridad Social, la Seguridad Social y el Seguro Social han experimentado a lo largo de la historia en el devenir, evolución y desarrollo de la humanidad grandes

cambios, pasando por las civilizaciones antiguas como Grecia y Roma, la Edad Media, el mundo Moderno y la época Contemporánea, tal y como más adelante veremos.

Todo esto ha dado como resultado varias tesis y teorías de diversos autores que pretenden dar un enfoque social al Estado, protegiendo de esta manera ciertos derechos y principios que el mismo debe respetar en todo ser humano por el simple hecho de serlo, es así como va evolucionando el Derecho Social, adquiriendo fuerza y vigor paulatinamente, al grado de que en la actualidad un gran número de países alrededor del mundo ya cuentan con todo un sistema de Seguridad Social, lo cual, necesariamente implica contar a su vez con un Seguro Social, mismo que debe contemplar un programa técnico donde se tomen en cuenta los siguientes aspectos:

 **Una colectividad de cotizantes (patrones y asegurados).**

En el caso del IMSS, la cotización es tripartita; es decir, tanto los patrones, trabajadores como el propio Estado aportan un determinado porcentaje destinado a cubrir los ramos del seguro obligatorio (o voluntario) y dependiendo del ramo será el porcentaje que aporte cada uno de los cotizantes. De igual manera en el ISSSTE y el ISSFAM se cotiza, pero de forma bipartita, ya que se considera como “patrón” al Estado y, de igual forma, los derechohabientes se ven beneficiados siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en cada uno de los ordenamientos que rigen a dichas instituciones y a la población que éstas protegen.

➤ Beneficiarios de prestaciones (asegurados, pensionados, familiares, dependientes).

No sólo se asegura el trabajador, sino que además tienen derecho sus familiares directos (ascendientes y descendientes) y/o su cónyuge o concubina o concubinario, según sea el caso, protegiéndolos en los ramos del seguro obligatorio o voluntario siempre y cuando se cumplan con los requisitos que previamente se establecen en cada una de las Leyes de las Instituciones antes mencionadas.

En consecuencia, cada ordenamiento estipulará a quiénes considera beneficiarios y los requisitos o circunstancias que deben cumplirse o darse, según corresponda, para darles el trato de derechohabientes.

➤ Institución que lleva a cabo la compensación estadística entre cuotas y prestaciones.

Como es sabido, no sólo el IMSS está encargado de prestar la Seguridad Social, además, contamos con instituciones como el ISSSTE y el ISSFAM, y cada una de dichas instituciones de acuerdo a la cuota con la que se cubra la cotización para el acceso a estos servicios, determinará los recursos que estime necesarios y convenientes a cada una de las ramas que maneje para atender a su población derechohabiente. Sin embargo, como ya se explicó en párrafos anteriores, también tenemos al Seguro Popular, pero con la diferencia de que dicha Institución sólo contempla para la Seguridad Social el acceso a un paquete de determinados servicios médicos y quirúrgicos, así como

de medicamentos de acuerdo a la capacidad de pago de la familia o individuo que se inscriba, y que actualmente ha originado una serie de controversias.

 **Protección contra determinadas contingencias.**

Cada Institución determinará los ramos que en su Ley se contemplen, pudiendo varias de número, extensión, denominación, requisitos, modalidades, etc. Por ejemplo, en el IMSS el seguro obligatorio está formado por cinco ramos, mientras que en el ISSSTE son veintiún prestaciones y en el ISSFAM veintitrés.

En los tres casos, se cubren aspectos como los riesgos de trabajo (accidentes y enfermedades), prestaciones sociales y económicas, jubilación, retiro, cesantía en edad avanzada, indemnizaciones, guarderías y otros servicios para sus derechohabientes. Sin embargo, en el seguro Popular no se contemplan dichas prestaciones tal y como lo hacen en las Instituciones arriba mencionadas.

En resumen, podemos concluir que en el Seguro Social el servicio no está medido por la prima sino por la necesidad de atender una contingencia, es un instrumento adecuado de distribución del ingreso, por lo que la prima es proporcional a los ingresos del asegurado que obtiene los beneficios.

1.4. Seguros en la Ley del Seguro Social

El Instituto Mexicano del Seguro Social nace en 1943 en respuesta a las aspiraciones de la clase trabajadora. Actualmente, la Ley señala

que la seguridad social tiene como finalidades el garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

A efecto de cumplir con tal propósito el Seguro Social comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario.

El régimen obligatorio cuenta con cinco ramos de seguro que se financian con contribuciones provenientes de los patrones, el Estado y los propios trabajadores. Estos son: **Enfermedades y Maternidad, Riesgos de Trabajo; Invalidez y Vida, Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, y Guarderías y Prestaciones sociales.**

Es así que son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, de conformidad con el artículo 12 de la Ley del Seguro Social (LSS), “I. Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones; II. Los socios de sociedades cooperativas, y III. Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta Ley y los reglamentos correspondientes”.

Por otra parte, de acuerdo al artículo 13 del mencionado ordenamiento legal, “voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento: I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados; II. Los trabajadores domésticos; III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; IV. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Mediante convenio con el Instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo”.

Cada uno de estos ramos de aseguramiento es distinto porque protegen al trabajador y sus beneficiarios contra situaciones diferentes, mediante prestaciones en especie y en dinero.

En consecuencia, a continuación se hará una breve referencia a cada uno de ellos.

1.4.1. Riesgos de Trabajo

En primer lugar, la palabra riesgo significa “contingencia o proximidad de un daño; es decir, cada una de las contingencias que pueden ser objeto de un contrato de seguro”²⁰.

De ahí, que en la Ley Federal del Trabajo (LFT), en su Título Noveno, y en la Ley del Seguro Social (LSS) se precise a los Riesgos de trabajo como “los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo” (artículo 473 de la LFT y 41 de la LSS).

A su vez, los Accidentes de trabajo, tanto en la LFT (artículo 474) como en la LSS (artículo 42), se les define como toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste.

Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél (para mayor comprensión se recomienda dar lectura a los ya citados artículos en cuestión).

Por su parte, la Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios (artículo 475 LFT y 43 de la LSS).

²⁰ Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo XI. Op. Cit. p. 2907.

Es así, que los artículos 477 y 55 de la LFT y de la LSS, respectivamente, nos precisan que los riesgos pueden producir desde una incapacidad temporal; una permanente, ya sea parcial o total, o incluso hasta la muerte.

Derivado de lo anterior, a la Incapacidad temporal la debemos entender como la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo.

Por su parte, la Incapacidad permanente parcial es la disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar, mientras que la Incapacidad permanente total se considera como la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida.

Finalmente, al producirse la muerte por un riesgo, debe entenderse por aquélla como “el cese de las funciones orgánicas de un ser vivo”²¹.

En consecuencia, en este seguro se protege al trabajador contra los accidentes y enfermedades a los que está expuesto en ejercicio o con motivo del trabajo, brindándole tanto la atención médica necesaria, como protección mediante el pago de una pensión mientras esté inhabilitado para el trabajo, o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento del asegurado.

²¹ Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo IX. Op. Cit. p. 2334.

Tanto los accidentes de trabajo como las enfermedades los encontramos definidos y regulados, como ya vimos previamente, en los artículos 474 y 475, respectivamente, en la Ley Federal del Trabajo (LFT), mientras que en la Ley del Seguro Social se encuentran regulados en los artículos 42 y 43.

Por otro lado, en ambos ordenamientos se establecen los casos en los cuales no se consideran riesgos de trabajo, así como las reglas a seguir en estas circunstancias.

Además, dentro de este ramo también se contemplan tanto a las prestaciones en dinero como en especie, y en ésta encontramos a la asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicio de hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia y a la rehabilitación. Por lo tanto, se recomienda que se consulten, con mayor profundidad, los artículos 487 de la Ley Federal del Trabajo y 56 de la Ley del Seguro Social).

Por su parte, en las prestaciones en dinero se contempla el pago de una pensión de acuerdo al grado de incapacidad que sufra el asegurado a consecuencia del riesgo de trabajo; sin embargo, en el caso de muerte del mismo, se prevé de igual forma dicha pensión, así como las personas y el porcentaje que les corresponde y los requisitos a cumplir (artículos 491 al 503 de la LFT y 58 a 68 de la LSS).

Finalmente, tanto en la Ley Federal del Trabajo como en la Ley del Seguro Social, se establece que debe existir la cultura de la prevención de los riesgos de trabajo y que existirá coordinación entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con la Secretaría de Salud o, en su caso,

con el Instituto Mexicano del Seguro Social, tomando en consideración el grado de siniestralidad de las empresas, de acuerdo a la actividad a la que de dediquen.

1.4.2. Enfermedades y Maternidad

Primeramente, la enfermedad la definimos como “la alteración más o menos grave de la salud del cuerpo animal o vegetal”²²; por lo tanto, la salud es “el estado en que el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones naturales”²³, o como se le define en el artículo 2° de la Ley General de Salud, “el bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades”.

En segundo lugar, la maternidad la conceptuamos como “el estado o calidad de madre”²⁴, es decir, “la mujer que ha tenido o tiene hijos”²⁵, por lo que en la Ley Federal del Trabajo, en su Título Quinto, y en específico en su artículo 165, se establece que “las modalidades de ese Capítulo tienen como propósito fundamental, la protección de la maternidad”.

En consecuencia, en este ramo, se brinda la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria al trabajador y su familia (cónyuge, concubina, concubinario, ascendientes y descendientes). Además, otorga prestaciones en especie y en dinero que incluyen, por ejemplo: en el caso de la maternidad ayuda para lactancia, asistencia

²² Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo V. Op. Cit. p. 1190.

²³ Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo XI. Op. Cit. p. 2980.

²⁴ Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo VIII. Op. Cit. p. 2190.

²⁵ Ibidem. p. 2106.

obstétrica y una canastilla al nacer el hijo; y en cuanto a las prestaciones en dinero tenemos a los subsidios por incapacidades temporales.

Finalmente, es así como en la Ley del Seguro Social en sus artículos 84 al 90 se especifica quienes son los amparados por este seguro y las modalidades a seguir para el mismo. De igual forma, encontramos también las reglas para las prestaciones en dinero (artículos 96 al 104) y para las prestaciones en especie como asistencia médica quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria (artículos 91 al 95).

1.4.3. Invalidez y Vida

A la Invalidez la podemos precisar como “la falta de vigor y solidez en el entendimiento o la razón; o cuando no se tiene fuerza ni vigor a consecuencia de una acción de trabajo”²⁶.

En consecuencia, en la Ley del Seguro Social, en el artículo 119, se establece que “existe invalidez cuando el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al cincuenta por ciento de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales”.

Además, dicho ramo se encuentra regulado de los artículos 119 al 126 de la Ley del seguro Social, fijándose en los mismos los términos para el otorgamiento de pensiones temporales o definitivas, los casos en

²⁶ Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo VII. Op. Cit. p. 1848.

que se tienen derecho a disfrutar dichas pensiones y las reglas que rigen para que se declare la invalidez del asegurado.

Por su parte, al hablar de la vida, a ésta la conceptuamos como “el conjunto de intercambios fisicoquímicos y actitudes de un ser que tienen lugar como consecuencia del metabolismo y de las relaciones de este ser con el medio ambiente, lo anterior se inicia con el nacimiento y termina con la muerte”²⁷.

Del mismo modo, el ramo de la vida, se encuentra regulado en la Ley del Seguro Social, en sus artículos 127 al 137, señalando las prestaciones a que tienen derecho el asegurado o el pensionado, así como los requisitos y casos para otorgar las mismas, además, en los artículos 141 al 145, se estipulan las reglas para la cuantía de las pensiones por invalidez y vida.

Por consiguiente, este ramo protege contra los riesgos de invalidez y muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, siempre y cuando éstos no se presenten o no se deriven a causa de un riesgo de trabajo, mediante el otorgamiento de una pensión al asegurado o a sus beneficiarios, en los términos y con las modalidades previstas en la Ley del Seguro Social. Los riesgos protegidos requieren del cumplimiento de períodos de espera, medidos en semanas de cotización reconocidas por el IMSS.

1.4.4. Retiro, Cesantía en edad avanzada y vejez

²⁷ Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo XII. Op. Cit. p. 3279.

Para empezar, el Retiro consiste en “apartar o separar una persona o cosa de otra o de un sitio”²⁸. Es decir, lo anterior se presenta cuando un trabajador asegurado tiene una cuenta individual de retiro y ha cumplido con los requisitos señalados en la ley; por lo tanto, se ve beneficiado con el goce y disfrute de una pensión, fruto del capital acumulado durante los años trabajados y cotizados ante el IMSS.

De igual modo, el artículo 159 de la Ley del Seguro Social nos señala lo que se debe de entender por cuenta individual, pensión, renta vitalicia, seguro de sobrevivencia, monto constitutivo y suma asegurada, quedando definidos de la siguiente manera:

➤ **Cuenta Individual:** es aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, para que se depositen en la misma las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias.

➤ **Pensión:** es la renta vitalicia o el retiro programado.

➤ **Renta Vitalicia:** es el contrato por el cual la aseguradora a cambio de recibir los recursos acumulados en la cuenta individual se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida del pensionado.

²⁸ Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo XI. Op. Cit. p. 2887.

➤ **Retiros Programados:** es la modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos.

➤ **Seguro de Sobrevivencia:** es aquél que se contrata por los pensionados, por riesgos de trabajo, por invalidez, por cesantía en edad avanzada o por vejez, con cargo a los recursos de la suma asegurada, adicionada a los recursos de la cuenta individual a favor de sus beneficiarios para otorgarles la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero previstas en los respectivos seguros, mediante la renta que se les asignará después del fallecimiento del pensionado, hasta la extinción legal de las pensiones.

➤ **Monto Constitutivo:** es la cantidad de dinero que se requiere para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia con una institución de seguros.

➤ **Suma Asegurada:** es la cantidad que resulta de restar al monto constitutivo el saldo de la cuenta individual del trabajador.

Finalmente, se aconseja que el ramo del retiro se consulte con mayor amplitud, revisando los artículos 174 al 200 de la Ley del Seguro Social.

Ahora bien, en el caso de la Cesantía, encontramos que es “suspender o acabar alguna cosa, dejando de desempeñar algún empleo o cargo”²⁹.

Así, para los efectos de la Ley del Seguro Social, existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad, tal y como nos lo señala el artículo 154 de la referida Ley.

El derecho al goce de la pensión de cesantía en edad avanzada comenzará desde el día en que el asegurado cumpla con los requisitos señalados en el ya citado artículo 154, siempre que solicite el otorgamiento de dicha pensión y acredite haber quedado privado de trabajo, si no fue recibido en el IMSS el aviso de baja (artículo 15 LSS).

Por su parte, al buscar el significado de vejez encontramos que es “la calidad de viejo”³⁰, y viejo es “es aquella persona de mucha edad o el tratamiento cariñoso que se da a los padres u otras personas de edad”³¹.

Por consiguiente, la Ley del Seguro Social, en su artículo 162, nos señala que para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto (IMSS) un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales; además, de tener derecho al otorgamiento no sólo de la pensión, sino de asistencia médica,

²⁹ Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo III. Op. Cit. p. 743.

³⁰ Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo XII. Op. Cit. p. 3262.

³¹ Ibidem. p. 3280.

asignaciones familiares y ayuda asistencial, tal y como nos lo indica el artículo 161 de la referida Ley.

En suma, este ramo es el seguro mediante el cual el trabajador cotizante ahorra para su vejez, y por tanto, los riesgos que cubre son el retiro, la cesantía en edad avanzada, la vejez del asegurado, así como la muerte de los pensionados por este seguro. Con la contratación de este seguro, el trabajador tendrá derecho a una pensión, asistencia médica, y las asignaciones familiares y ayuda asistencial que correspondan al cubrir los requisitos que marca la Ley.

1.4.5. Guarderías y Prestaciones Sociales

El artículo 201, de la Ley del Seguro Social, nos indica que el ramo de guarderías cubre el riesgo de no poder proporcionar cuidados durante la jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, tanto de la mujer trabajadora, como del trabajador viudo o divorciado o de aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos.

Es así, que de lo anterior se origina la necesidad de crear lugares en donde se puedan hacer cargo del cuidado de los niños, como si fueran los progenitores, mientras éstos se encuentran en su jornada de trabajo diaria.

Además, en este ramo se contemplan a las prestaciones sociales, las cuales se dividen en prestaciones sociales institucionales, y prestaciones de solidaridad social.

En cuanto a las prestaciones sociales institucionales, tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población.

Lo anterior, será proporcionado a través de programas de promoción de la salud; educación higiénica, materno infantil, sanitaria y de primeros auxilios; prevención de enfermedades y accidentes; mejoramiento de la calidad de vida; impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas, recreativas y de cultura física; promoción de la regularización del estado civil; cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo; centros vacacionales; superación de la vida en el hogar y, el establecimiento y administración de velatorios (tal y como lo indica el artículo 210 de la Ley del Seguro Social).

Por su parte, las prestaciones de solidaridad social comprenden acciones de salud comunitaria, asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria (artículo 214 de la LSS); por lo tanto, el artículo 215 de la referida ley, nos establece que el Instituto (IMSS) organizará, establecerá y operará unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social, los que serán proporcionados exclusivamente en favor de los núcleos de población que por el propio estado de desarrollo del país, constituyan polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana, y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social.

Finalmente, podemos concluir que en el último de estos seguros, se otorgan, al asegurado y sus beneficiarios, los servicios de guarderías para sus hijos en los términos que marca la Ley, y proporciona a los

derechohabientes del Instituto y la comunidad en general prestaciones sociales que tienen por finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población mediante diversos programas y servicios.

1.4.5.1. Definición de Guarderías

Cuando la mujer trabajadora, el trabajador viudo o divorciado o aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia o patria potestad de sus hijos no pueden proporcionarles atención y cuidados, durante la jornada de trabajo, se ven en la necesidad de buscar apoyo en un lugar en el que se les proporcionen los servicios de guardería infantil, los cuales incluyen el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los menores.

Es así, como en el IMSS se otorga la prestación del servicio de guardería, estableciendo instalaciones especiales, por zonas convenientemente localizadas en relación a los centros de trabajo y de habitación, y en las localidades donde opere el régimen obligatorio, tal y como nos lo señala el artículo 204 de la Ley del Seguro Social.

En consecuencia, al ampliarse la protección de las madres trabajadoras de la esfera laboral a la propia de la asistencia social, se instalan guarderías infantiles para todos los hijos de los empleados, que no pueden quedarse en su hogar ni confinados a la custodia de alguna persona ajena, durante el horario de trabajo.

Es así como en tales lugares se brinda a los pequeños, además del cuidado, esparcimiento, comida e instrucción. Sin embargo, ¿qué es en sí una guardería o cómo podemos definirla hoy en día?

En primer lugar, se ha criticado el término de guardería, ya que, una primera definición nos señala que “es el trabajo u ocupación del guarda”³². Lo anterior, nos lleva a buscar lo que significa guarda y encontramos que “es la persona que tiene a su cargo la vigilancia y la conservación de una cosa”³³.

En efecto, “las palabras guardar y custodiar proceden, respectivamente, del germanesco *wardon*, que significa cuidar, y del latín *custos*, derivado de *curtos*, forma agente del verbo *curare*, que también quiere decir cuidar”³⁴.

Derivado de lo anterior, la guarda de niños se entiende como la acción y efecto de cuidar directa y temporalmente con la diligencia propia de un buen padre de familia.

En el derecho mexicano es poco empleado el término de custodia, de ahí que se origine la controversia, pues en el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles, a nivel Federal como para el Distrito Federal, se da a la guarda de hijos un carácter similar al de depósito o secuestro judicial, generando críticas, así como nuevos conflictos familiares por la aplicación de las disposiciones relativas a aquellos contratos.

³² Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo VI. Op. Cit. p. 1626.

³³ Ibidem. p. 1625.

³⁴ Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo IV. Op. Cit. pp. 262 y 263.

Por otro lado, la custodia de menores, en el derecho familiar mexicano, tiene especial relevancia, pues está dirigido a la atención de los menores; ya que, el sentido en que se otorga es la guarda de una persona con toda diligencia y cuidado.

En conclusión, la guarda o custodia es una facultad implícita de la patria potestad que los padres (o en su caso tutor) ejercen en forma conjunta, pero en caso de su separación una se desliga de la otra. Es decir, físicamente los hijos deben quedar con alguno de los padres y a esa tenencia física se denomina guarda o custodia del menor.

Así, encontramos en el Diccionario de la Lengua Española, que una guardería “es el lugar, local o establecimiento donde se cuida y atiende a los niños de corta edad”³⁵.

Es decir, las guarderías son los establecimientos en donde se atiende y cuida a los niños de cero a tres o cuatro años de edad, especialmente durante las horas en las que sus padres, por exigencias del trabajo, no pueden atenderlos.

Lo anterior no sólo implica un programa preliminar a los jardines de niños, sino que también se les proporciona comida, recreo, reposo y actividades pedagógicas preescolares, así como servicios higiénicos. Por otra parte, en la actualidad también implantan sistemas de asesoramiento y orientación a los padres para lograr así una estrecha cooperación entre las guarderías y el hogar.

³⁵Diccionario de la Lengua Española. Tomo VI. Vigésima Segunda Edición. Real Academia Española. España. 2001. p. 792.

En consecuencia, las guarderías llegan a convertirse en “un segundo hogar”, ya que a falta del cuidado de sus padres o de algún familiar cercano que atienda del niño mientras éstos trabajan, las guarderías adoptan el papel de “padres sustitutos”; sin embargo, no porque en dicha institución se ocupen de los niños, los padres deben desatenderse de ellos, pues es la cooperación tanto de los progenitores y/o tutores como de quienes atienden a sus hijos lo que ayudará a éstos a desarrollarse y desenvolverse en la sociedad.

Por último, cabe mencionar que mientras en el IMSS se les denomina guarderías, en el ISSSTE se les nombra estancias de bienestar y desarrollo infantil, y en el ISSFAM se les llama centros de bienestar infantil.

1.5. Esquemas de Guarderías contemplados en el IMSS

En México, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social se brindan los servicios de guardería no sólo a las madres trabajadoras aseguradas sino también a los padres, ofreciendo un espacio educativo-formativo para sus hijos en la primera infancia, mientras ellos desarrollan sus labores durante la jornada de trabajo.

En otras palabras, se proporciona el servicio de guardería a los niños de 43 días de nacidos hasta la fecha en la que cumplan cuatro años de edad (artículo 206 de la Ley del Seguro Social), a los hijos de las madres aseguradas, de los padres viudos o divorciados a los que Judicialmente se le hubiere conferido la custodia o la patria potestad del menor (artículo 201, primer párrafo, LSS), mientras no contraigan

nuevamente matrimonio o se unan en concubinato y tengan vigencia de derechos ante el IMSS (artículo 205 LSS); también quedan incluidos los menores de la edad señalada, cuya custodia o patria potestad se hubiera confiado por resolución judicial a un asegurado vigente en sus derechos (artículo 201, segundo párrafo, LSS).

Dicha prestación cubre el riesgo de no poder proporcionar la atención y cuidados al menor durante la jornada de trabajo, considerada ésta conforme al artículo 61 de la Ley Federal del Trabajo. La forma, términos y condiciones en que el instituto proporciona el servicio de guardería, se rigen por los artículos 201 al 207 y 211 al 213 de la Ley del Seguro Social, así como por lo dispuesto en los artículos 6° al 13 del Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guardería.

Lo anterior se ha ido perfeccionando a través de los esquemas que a lo largo de la historia del IMSS se han contemplado y puesto en función, por lo que será conveniente ver el panorama de los mismos.

1.5.1. Esquema Madres IMSS

A tres años de su fundación, es decir en 1946, el IMSS instauró la primera guardería infantil para atender a los hijos de sus propias trabajadoras en tanto cumplen con su jornada laboral, de los 45 días de nacidos y hasta los seis años de edad y, con ello, dar cumplimiento a una prestación contractual.

El servicio en las guarderías de esta naturaleza que, de acuerdo a la clasificación interna, se denomina Esquema Madres IMSS,

originalmente fue responsabilidad de la Jefatura de Prestaciones Sociales con ingerencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social.

Las principales características de este esquema son:

- “Surgen como una prestación del Instituto a sus trabajadoras, consagrada en el Contrato Colectivo de Trabajo.
- Operan con personal institucional.
- Diversidad en los inmuebles en los que operan.
- Diversidad en capacidades instalada (110 a 408).
- Cercanía a grandes concentraciones de trabajadores de las áreas médicas y administrativas.
- Actualmente, se cuenta con ocho unidades con capacidad para atender 1.922 niños”³⁶.

Cabe mencionar que es precisamente en el Contrato Colectivo de Trabajo 2005-2007, en la Cláusula 76, en donde se expresa de forma clara la prestación del servicio de guardería a los trabajadores del IMSS, misma Cláusula que se explicará más adelante.

³⁶ Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales. Coordinación de Guarderías. Las guarderías del IMSS. IMSS. México. 2003. p. 2.

1.5.2. Esquema Ordinario

Para el año de 1973, se modifica la Ley del Seguro Social, adicionándose a los ramos tradicionales del seguro obligatorio el de guarderías y disponiendo que el servicio se proporcione a los hijos de madres trabajadoras aseguradas desde la edad de 43 días hasta los cuatro años de edad.

Así, se desarrolló el Programa de Guarderías y se realizaron los estudios de viabilidad para iniciar la operación del servicio y para establecer en zonas convenientemente localizadas en toda la República, en un término de cuatro años, el número total de guarderías necesarias para satisfacer la demanda.

Ante el incremento de solicitudes para el otorgamiento del servicio y las pocas guarderías Madres IMSS (ocho unidades), se estableció la alternativa de otorgar esta prestación en las guarderías ordinarias hasta en un 25% de su capacidad instalada.

Las principales características de este esquema son:

- “Surgen como consecuencia de la promulgación de la Ley del Seguro Social de 1973. una prestación del Instituto a sus trabajadoras, consagrada en el Contrato Colectivo de Trabajo.
- Operan con personal institucional.

- Construcción ex profeso con criterios arquitectónicos de tipo modular en las primeras unidades, construcción en inmuebles adaptados (1978) e instalación conjunta con empresas a través de contratación específica (1980).
- Ubicación en zonas convenientemente localizada, en donde opera el régimen obligatorio.
- Actualmente, se cuenta con 134 con capacidad para atender 27,982 niños³⁷.

De lo anterior, nos podemos percatar que la inevitable incorporación de la mujer al mercado laboral, ha traído como consecuencia la creación de más espacios para la atención de los menores mientras sus padres trabajan.

1.5.3. Esquema Participativo

En el marco de la política social del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se planteó la necesidad de mejorar la eficiencia de las guarderías existentes y diseñar y probar nuevos modelos tendientes a la expansión de los servicios con el apoyo y la participación de organizaciones sindicales, comunidades y padres de familia, ofreciendo alternativas de atención a todas las madres trabajadoras requirentes del servicio. Ello, con fundamento en el marco legal aplicable al otorgamiento del servicio de guarderías para hijos de aseguradas, contenido en el

³⁷ Ibidem. p. 3.

artículo 192 de la Ley del Seguro Social (1973), que sufrió sus últimas reformas y adiciones en 2001, y en las Normas y Reglamentos derivados de la misma.

Según lo expuesto, se facultó al Instituto para subrogar el servicio a personas morales constituidas en Asociaciones Civiles, a efecto de establecer de manera concertada, guarderías en localidades con demanda probada que operaran con personal contratado por éstas.

El servicio en cuestión es prestado por el Instituto en forma indirecta, en atención a la firma de un contrato de subrogación entre el Instituto y la Asociación previamente adjudicada a tal efecto.

Dicha contratación de los servicios de guarderías, actualmente está sujeta a las disposiciones relativas de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

En 1983 inició operación la primera unidad de este esquema cuya estrategia de instalación fue extremadamente sencilla, lo cual originó que a largo plazo se presentaran inconvenientes, principalmente en lo que a condiciones de espacio y funcionalidad se refiere.

En consecuencia, se dedicaron esfuerzos tendientes a valorar los beneficios y las deficiencias de este esquema de atención, con el propósito de obtener su optimización. Las guarderías de este esquema se caracterizan por la participación de la comunidad en la solución de los problemas sociales del momento histórico aludido; “en este sentido, la actuación entre la colectividad y el Instituto Mexicano del Seguro Social

tuvo como resultado la operación de guarderías en localidades pequeñas de menos de tres mil trabajadoras aseguradas, es decir, fuerza laboral femenina fluctuante, atomizada o escasa³⁸.

El Esquema Participativo en sus orígenes representó la política preferencial para la expansión del servicio de guarderías, respondiendo a la estrategia de implantar unidades que, con la rectoría del Instituto a través de normatividad técnica y operativa, representaron tiempos y costos económicamente menores en cuanto a instalación y operación, por lo que esta Entidad de la Administración Pública, interesada en fomentar la existencia del mayor número de estas unidades para cumplir cabalmente con la obligación que le corresponde de prestar el servicio y que le es señalada por ley, otorgó créditos a los prestadores para la adquisición, edificación, adecuación o equipamiento del inmueble.

Así, guardería participativa es aquella que tiende a proporcionar al niño el ambiente idóneo para su desarrollo integral y armónico, como complemento de la atención y educación que recibe en su hogar, en tanto su madre cumple con su función social de productividad y mejoramiento o sustento familiar.

En sus orígenes, existieron diferentes estrategias que posibilitaron contar con los inmuebles necesarios para el funcionamiento de este esquema operativo, ya que se autorizaron por parte del Instituto la adquisición de casas habitación para su adecuación, o la construcción ex

³⁸ Ibidem. p. 4.

profeso de los inmuebles cumpliendo con los requerimientos correspondientes.

Las principales características de este esquema son:

- “Ubicadas preferentemente en pequeñas localidades.
- Participación de la comunidad en la prestación del servicio a través de Asociaciones Civiles.
- Algunos casos iniciaron operaciones en inmuebles propiedad del IMSS, bajo la figura de comodato y, en otros, con préstamos por parte del Instituto para lograr su infraestructura.
- El procedimiento de pago se constituyó en un monto asegurado para gastos de operación de acuerdo con su capacidad instalada.
- La contratación de los prestadores se efectuó por adjudicación directa, mediante Convenio de Subrogación del servicio.
- Capacidad instalada de los inmuebles de 48 a 96 lugares.

➤ Actualmente se cuenta con 268 unidades que operan bajo este esquema de atención, con capacidad para atender a 23,555 menores³⁹.

No obstante lo anterior, de la consulta efectuada a la página del IMSS (www.imss.gob.mx), el pasado 16 de abril de 2007, en la parte denominada Memoria Estadística 2006, se pudo conocer que sólo existe una guardería de este esquema (Chihuahua); tal vez porque en sus inicios se contemplaban en pequeñas localidades y sólo podían atender una capacidad de 48 a 96 lugares; o incluso, el crecimiento demográfico de la población tuvo que orillar a este tipo de unidades a ser absorbidas por el esquema Vecinal Comunitario para poder así satisfacer la demanda.

1.5.4. Esquema Vecinal Comunitario

Para hacer frente al reto institucional de ampliar la cobertura de atención en el menor tiempo y a través de modelos con mayor viabilidad financiera, en 1995, la actual Coordinación de Guarderías, dependiente de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales desarrolló la plataforma normativa legal, inmobiliaria y de operación para implementar a nivel experimental guarderías bajo el Esquema Vecinal Comunitario.

Comparativamente con los esquemas señalados anteriormente, el Vecinal Comunitario ofrece como ventajas la eliminación de la inversión institucional en la adquisición, construcción o adaptación de inmuebles

³⁹ Ibidem. p. 5.

así como en el equipamiento. La instalación de la unidad se obtiene en un lapso de tres a cuatro meses como promedio al aprovecharse la infraestructura particular disponible en el mercado.

Por lo que se refiere a los gastos de operación, resulta competitivo si se equipara con el costo niño mes de los otros esquemas.

Al igual que en el Participativo, el servicio se subroga a una Asociación o Sociedad Civil, la cual se obliga a atender a niños de 43 días de nacidos a cuatro años de edad, hijos de trabajadoras aseguradas, bajo la normatividad del IMSS. El Programa Educativo Asistencial guarda homogeneidad respecto a los que se aplican en las guarderías de los otros esquemas.

El personal que labora en estas unidades es contratado por el prestador y seleccionado y capacitado conforme a las normas señaladas por el propio Instituto.

Las principales características de este esquema son:

- “Se ubican en zonas metropolitanas y polos de desarrollo, de acuerdo al requerimiento de la demanda.
- Inversión privada a través de Asociaciones o Sociedades Civiles.
- Inmuebles adaptados o construcción ex profeso, por cuenta del inversionista y sin participación financiera del IMSS.

- Rectoría del IMSS a través de normatividad técnica y operativa.
- El procedimiento de pago se estableció a partir de una cuota por niño atendido.
- La contratación de los prestadores se efectuó por adjudicación directa, mediante Convenio de Subrogación del servicio.
- Orientada a atender en el menor tiempo posible la demanda del servicio.
- Capacidad instalada de los inmuebles de 65 a 200 niños.
- Actualmente se cuenta con 701 unidades para atender a 82.022 niños⁴⁰.

En el caso de este esquema en particular, no sólo se aumentó la capacidad de atención de los menores, sino también se mejoraron las condiciones de aprovechamiento de los lugares en donde se instalaron este tipo de unidades, dejando al Instituto la posibilidad de emitir los criterios bajo los cuales se normarían las guarderías, elevando el nivel de calidad y eficiencia en la prestación de este servicio.

⁴⁰ Ibidem. p. 6.

1.5.5. Esquema en el Campo

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1995 el Decreto por el que modificó la Ley del Seguro Social, estableciendo el marco legal por el que los trabajadores agrícolas y sus familias tienen de acceso a la protección derivada de la seguridad social emanada del Instituto.

De esta forma, el 1° de julio de 1998 entró en vigor el Reglamento de la Seguridad Social para el Campo, concretando la demanda histórica del sector rural del país, que desde entonces cuenta con la misma atención que el IMSS proporciona a los restantes niveles productivos del Régimen Ordinario, regidos por los artículos del 234 al 239 de la Ley del Seguro Social.

A consecuencia de que los trabajadores del campo obtuvieron la posibilidad de contar con el servicio de guardería como derechohabientes del Instituto, en 1998 se instrumentó el Esquema de Guarderías en el Campo, dirigido particularmente a los hijos de la población de jornaleros agrícolas, que entre otras características asociadas a su vinculación con la producción rural, presenta la de la migración permanente de familias completas,

Actualmente, el Instituto cuenta con 18 unidades en esta modalidad, diseñada en base a la experiencia que ya se tenía con las guarderías del Esquema Vecinal Comunitario, operando en el área urbana.

Las principales características de este esquema son:

- “Surgen como consecuencia del nuevo modelo de aseguramiento y pago de trabajadores eventuales del campo.
- Inversión privada a través de Asociaciones o Sociedades Civiles.
- Inmuebles adaptados en el campo, por cuenta del inversionista y sin participación financiera del IMSS.
- Rectoría del IMSS a través de normatividad técnica y operativa.
- Diversidad en capacidades instaladas de 40 a 150 niños.
- Actualmente se cuenta con 18 unidades para atender 1,414 niños⁴¹.

Se aconseja que para mayor información sobre el número real y total de unidades de cada uno de los esquemas aquí expuestos, se consulte la página del IMSS (www.imss.gob.mx), pues de la consulta realizada el día 16 de abril de 2007, se pudo conocer en la Memoria Estadística 2006, Capítulo XI, denominado Guarderías, que en el caso de las existentes en el esquema vecinal comunitario, se produjo un

⁴¹ Ibidem. p. 7.

aumento de más del doble de este tipo de unidades, mientras que en el caso de las guarderías del campo, éstas disminuyeron su número final a 10.

Finalmente, cabe mencionar que anteriormente el marco jurídico de las guarderías del campo era el Reglamento de la Seguridad Social para el Campo, mismo que quedó abrogado con la publicación, el 1° de noviembre de 2002, en el Diario Oficial de la Federación, del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LAS GUARDERÍAS

Desde los tiempos más remotos y en cualquier parte del mundo, las civilizaciones se han preocupado por aminorar la inseguridad natural de los seres humanos, por lo que resulta evidente que el desarrollo histórico de la seguridad social es una respuesta humana al mundo incierto en el que nos ha tocado desenvolvemos.

En efecto, consideramos que para entender el presente y el alcance de la Seguridad Social, es necesario que primero observemos cómo ha sido la evolución, en el contexto histórico, de los esfuerzos del ser humano para sentirse protegido, y acabar de una vez por todas, con esa amenaza de desprotección e intimidación que sufre ante la presencia de cierto tipo de contingencias y eventualidades.

2.1. Antecedentes Internacionales de la Seguridad Social

Aún y cuando ya hemos dado previamente el concepto de la Seguridad Social, entendámosla como “un sistema de seguros dirigido por el Gobierno que proporciona recursos financieros y servicios médicos a las personas impedidas por enfermedad o por accidente”⁴², o como nos indica el Diccionario de la Real Academia Española, al señalar que, “la

⁴² Enciclopedia Encarta. Página Web. <http://www.encarta.msn.es>. Miércoles 24 de enero de 2007. 18:45 hrs.

Seguridad Social es la organización estatal que se ocupa de atender determinadas necesidades económicas y sanitarias de los ciudadanos”⁴³. Derivado de lo anterior, existen en muchos países, sistemas de seguridad social, en especial en Europa occidental y América Latina, siendo Alemania el primer país que instauró un sistema de seguridad social a escala nacional, punto que se le atribuye a el canciller alemán, Otto von Bismarck, quien obtuvo la promulgación de una ley de seguro obligatorio por enfermedad en 1883, mismo que era sostenido por el Estado.

Como resultado, diferentes tipos de seguridad social se implantaron en el siglo XIX en otros países de Europa, como por ejemplo, en Austria-Hungría, Noruega en 1909, Suecia en 1910 y Gran Bretaña y Rusia en 1911.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento de los sistemas de seguridad social europeos fue amplio, aunque la cantidad del subsidio, las condiciones para ser cubierto, el tratamiento de los asegurados y las medidas respecto a la maternidad también variaban mucho.

En consecuencia, en España y en la mayoría de los países de América Latina, siguiendo los impulsos modernizadores y sociales de los países más avanzados de Europa, se implantaron sistemas de Seguridad Social desde comienzos del siglo XX.

⁴³ Diccionario de la Lengua Española. Op. Cit. p. 1385.

Finalmente, en América Latina países como México, Uruguay, Argentina, Chile, Colombia y otros, han mantenido y desarrollado sistemas de seguridad social a pesar de los problemas surgidos como consecuencia de los cambios de régimen político y de las orientaciones económicas y sociales.

2.1.1. Antigüedad

En los orígenes de la humanidad, la comunidad primitiva no conoció políticas e instrumentos especiales de protección; de hecho, la solidaridad entre los individuos se basaba en la existencia de la propiedad comunal.

Al disolverse la organización comunal primitiva, a raíz del surgimiento de grupos sociales diferenciados entre sí y con la aparición de la propiedad privada, la función de protección de los seres humanos se desplazó de la colectividad grupal a la familia y luego a los órganos primarios que en aquel entonces lideraban a la comunidad.

A la ayuda mutua, practicada en el seno de la estructura familiar, se considera como la forma más antigua de protección social. Es decir, la manera primitiva de buscar esquemas protectores colectivos, se hallaba reducida entonces a la ayuda mutua, y ésta se hallaba reducida más por lazos consanguíneos que por la identidad de intereses comunes.

Es así, como en la edad antigua, las formas de solidaridad y protección fraternal tuvieron su expresión en los *hetaires* de Grecia y los *collegia* de Roma, las cuales perseguían fines religiosos, y curiosamente

sus miembros tenían un alto sentido sobre la muerte, de tal manera que se hacían cargo del entierro y del socorro a las viudas y huérfanos; por lo que, estas acciones las podemos considerar como un esbozo tenue de la idea que hoy conocemos como Seguridad Social.

De hecho, es precisamente en Roma en donde la teoría de la culpa aquiliana, misma que, para entenderla mejor, se interpreta como la que le atribuye al patrón o empresario la compensación del riesgo profesional, aunque posteriormente aparezca el concepto de la responsabilidad objetiva del riesgo; por lo que en dicha civilización, no faltaron instituciones que, de manera directa o indirecta, organizaron la ayuda a los asociados, una acción sistemática con objeto de mitigar los efectos de la inseguridad social.

En consecuencia y en cierta forma, los colegios romanos, fueron sociedades de socorros mutuos, que tenían como propósito la práctica de la caridad, una nueva moral, trascendente y religiosa, que impulsa a la solidaridad humana, lo que obliga a proporcionar alimento y enterrar a los muertos pobres, proteger a los indigentes y huérfanos y auxiliar a los ancianos.

2.1.2. Edad Media

Con la disolución de la comunidad primitiva surge también la asistencia privada, por lo que, las formas o medios de combatir la inseguridad social tuvieron su base o fundamento en el sentimiento de la Caridad de las personas, el cual estaba dirigido a ayudar a las que se encontraban en desgracia; así, se presentaba un cuadro voluntario y

gratuito en donde las prestaciones se determinaban por la capacidad de ayuda o por la misma voluntad del donante, pero nunca por la necesidad misma del desvalido.

En primer lugar, debemos tener en consideración el concepto de la palabra caridad, mismo que “proviene del latín *caritas*, *-ātis*, significando, entonces, la limosna que se da o el auxilio que se presta a los necesitados”⁴⁴.

Por lo tanto, concibiendo a la caridad como la ayuda que se da a los desprovistos, también se le debe entender como “la virtud cristiana, ya que consiste en la realización del precepto cristiano fundamental de amar al prójimo como a uno mismo”⁴⁵, lo que se traduce no sólo en ayudar a los que están necesitados, sino ponernos también en su lugar para entenderlos, haciendo énfasis en que en el momento en que nosotros juzgamos a nuestro prójimo con mucha severidad, es obvio que Caridad significa amor o comprensión.

Tales sistemas evolucionaron hasta lo que se llamó la previsión social, en donde se adoptarían luego medidas claras y definidas para facilitar al individuo los medios indispensables para tener una vida relativamente cómoda e higiénica, asegurándole de alguna manera contra las consecuencias y los riesgos naturales y sociales susceptibles de privarles de su trabajo e ingresos condicionados a éste.

⁴⁴ Ibidem. p.308.

⁴⁵ ABBAGNANO, Nicola. Diccionario de Filosofía. Tercera Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 2000. p. 144.

Es así que, en la llamada baja edad media, organizaciones privadas, religiosas y estatales comienzan a proporcionar ayuda en dinero, en productos o en servicios a personas carentes de recursos para cubrir sus necesidades básicas, a través de casas de caridad, asilos y conventos.

En efecto, la ayuda al prójimo (concretamente, la ayuda al necesitado y al desvalido) se materializa en el ejercicio de la caridad, concepción y norma moral de tipo religioso, trascendente, desinteresada en lo terrenal y merecedora de una recompensa celestial.

Lo anterior, motiva a la Iglesia, obispos y párrocos, a crear establecimientos para socorrer las necesidades humanas, escuelas para enseñar (al ignorante), hospitales para la cura de los enfermos, casas de caridad destinadas al cuidado y educación de los huérfanos, organizaciones para la asistencia domiciliaria de los necesitados y dolientes.

Estas obras sociales de beneficencia son de tipo eclesiástico si las organiza y presta directamente la jerarquía de la Iglesia o el monasterio; y privada, si aun inspirada en la caridad, el socorro es prestado por el seglar, señor o vasallo, artesano, grupo de individuos particulares, corporación o asociación laica.

Por otro lado, en las organizaciones de caridad, existen personas que prestan materialmente el servicio, y tanto las que lo sufragan con su dinero o con sus propiedades como las que lo organizan y dirigen, trabajan y se sacrifican sin la esperanza de premio en la vida terrestre: es

la virtud la que mueve el amor al prójimo y el anhelo de recompensa en la otra vida.

Así, quien recibe el beneficio, el asistido o socorrido, es conceptualmente un favorecido y nunca puede presentarse como el sujeto activo de un derecho, como acontece en el Seguro Social.

La ayuda no es medida por la necesidad en sí misma, la necesidad creaba la causa del servicio, pero la cuantificación de la ayuda o del servicio ofrecidos lo constituían y limitaban las disponibilidades económicas con que contaba el particular, la institución o la fundación caritativas (al contrario de lo que acontece en el seguro social, donde la medida de la atención la determina la misma necesidad).

En otras palabras, en base a la capacidad económica de quien prestaba auxilio a los desprovistos, era también la forma en que se satisfacían dichas necesidades, y no como la finalidad del seguro social, en el cual podemos apreciar que a medida de que existen necesidades por cubrir, es mayor la capacidad de atención y satisfacción para las mismas.

Por otra parte, ya en plena edad media, el feudalismo se vio impotente para adoptar sistemas de protección general; el abuso de los señores feudales se ve en cierta forma frenado por la iglesia católica, quien en sus conventos y monasterios crea establecimientos de socorro, de enseñanza, y de servicio hospitalario, coadyuvando en la tarea los seglares y los laicos.

De este modo, en ciudades de origen germano, aparecen las guildas, “organizaciones de defensa y asistencia, mismas que, con participación de los pobres, y propias de una fraternidad; hacen de la asistencia mutua, en caso de enfermedades, y la solidaridad defensiva de los cofrades ante agresiones, sus normas típicas”⁴⁶.

Dicho sea de paso, estas organizaciones se extendieron en Alemania, Dinamarca e Inglaterra; puesto que los estatutos más antiguos datan del siglo XI.

Cabe mencionar que, las cofradías de artesanos “tuvieron su origen en Italia, en las organizaciones religiosas que fueron conocidas con el nombre de *Scholae*, que no eran otra cosa que agrupaciones de hombres dedicados a la misma actividad e identificados en el deseo de practicar colectivamente el culto”⁴⁷.

Ahora bien, procedamos a dar la definición de lo que es un gremio, teniendo que proviene del latín *gremium*, de tal suerte que, es “una corporación formada por maestros de una misma profesión u oficio, o como el conjunto de personas que tienen un mismo ejercicio, profesión o estado social”⁴⁸.

De esta forma, tenemos que los gremios de mercaderes o comerciantes, las cofradías de artesanos, las órdenes religiosas, así como las guildas, fueron organizaciones de defensa y asistencia social

⁴⁶ BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Op. Cit. pp.49 y 50.

⁴⁷ Ibidem. p. 50

⁴⁸ Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo VI. Op. Cit. p. 1613.

que surgen de la necesidad de protección económica y humanitaria, tanto de los agremiados como los familiares, pero con reglas cerradas de exclusividad y de privilegios para sus integrantes, resultando más acentuada la ayuda caritativa. En otras palabras, dicha exclusividad puede entenderse como la ayuda que se prestaba sólo a los integrantes de dichas organizaciones, y que solamente por lazos consanguíneos podía entrarse a ellos.

Dicha forma de protección social encuentra un respaldo y estímulo clave en el cristianismo y en la iglesia católica; en primer lugar, porque en la sociedad feudal, a través de la beneficencia, cobra un impulso significativo, y, en segundo, porque durante el renacimiento, surge la asistencia pública, y es aquí donde el estado es el que se encarga de proporcionar ayuda a los sectores más indigentes de la sociedad.

Posteriormente, las hermandades de socorro fundadas por San Francisco de Asís, dan origen a las órdenes mendicantes, actitud de ayuda a los menesterosos basada en el Evangelio que cambia el sentido de la Caridad social de la época, ayudando al hermano en desgracia y enfermo, para auxiliarlo y consolarlo.

Igualmente, las cajas de ahorro, así como los montepíos, que proliferaron en la época de la colonia, fueron otras formas válidas y tangibles en busca de la anhelada seguridad social, organizaciones más complejas tanto en su integración y estructura como en su operación.

Sin pretender alejarnos de nuestro tema central, creemos pertinente precisar, por un lado, que las cajas de ahorro, son

“establecimientos, casi siempre benéficos, destinados a recibir cantidades de dinero que van formando un capital a sus dueños, devengando réditos a favor de los mismos”⁴⁹.

Hay que destacar que, la denominación de cajas de ahorro queda reservada para las que no persigan fin de lucro, sino que los fundadores, gestores, administradores u otras interesados tengan derechos a participar.

En este mismo sentido, en nuestro país, a pesar de que la mayoría de las Organizaciones de Ahorro y Crédito Popular se consideran exitosas y gozan de la confianza de sus clientes y asociados, en el año 2000 se produjeron algunos casos de problemas financieros derivados de actividades fraudulentas de personas que aprovechando los vacíos legales establecieron pseudo-cajas.

En virtud de lo anterior, el 4 de junio de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley de Ahorro y Crédito Popular, que tiene el fin de regular, promover y facilitar los servicios de las [Entidades de Ahorro y Crédito Popular](#); regular las actividades de esas instituciones; proteger los intereses de las personas que celebran operaciones con las Entidades de Ahorro y Crédito Popular; y establecer los mecanismos para la supervisión del Sector de Ahorro y Crédito Popular.

Por otro lado, en cuanto a los montepíos, señalaremos que “son establecimientos públicos o privados, constituídos para asistir a los

⁴⁹ [Enciclopedia Salvat Diccionario](#). Tomo III. Op. Cit. p. 598.

miembros de determinado cuerpo o profesión en sus necesidades y en el infortunio, o para determinadas obras o adquisiciones del afiliado o familiares de éste”⁵⁰.

Es decir, los diversos grupos de profesionales de la sociedad moderna constituyeron, dentro del organismo que los aglutinaba, un fondo común que era utilizado para socorrer a sus viudas y huérfanos, y también a los miembros de la agrupación en casos de enfermedad e invalidez, encontrándose en este supuesto a los colegios de abogados, las corporaciones de comerciantes y minería, por ejemplo.

Retomando nuestro tema, y para concluir este período, tenemos que precisar que, a principios del siglo XIV, específicamente en el año de 1309, surge en Venecia el seguro marítimo, en un decreto dictado por el Dux de Génova, empleándose por primera vez la palabra *aseguramentum*, con la aplicación del moderno contrato de seguro.

Con dicho seguro, se ha definido el concepto de riesgo y se inicia la técnica del aseguramiento contra el mismo, pues el seguro sirvió de base a lo que hoy conocemos como la teoría del riesgo, la cual, era repartida entre los socios, y que hoy por hoy es el sustento de las actuales compañías aseguradoras que brindan servicios privados de seguros con fines de lucro.

2.1.3. Edad Moderna

⁵⁰ Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo IX. Op. Cit. p. 2038.

En la edad moderna, la teoría de Tomás Moro, difundida en el siglo XVI, se refiere y alude a los defectos sociales, que no eran más que los problemas que golpeaban a operarios y a trabajadores del campo, con una injusta distribución de la riqueza y con una carga impositiva elevada del Rey con respecto de las posibilidades económicas de sus súbditos, lo que volvió necesaria en Inglaterra la instrumentación de métodos obligatorios de asistencia social.

De esta forma, los puntos esenciales de la Teoría de Moro son los siguientes:

- 1) “Abolición de la propiedad privada.
- 2) División del trabajo según método de sentido común y general de adaptabilidad.
- 3) Conservación de la vida familiar como unidad de la organización social.
- 4) Abolición del dinero como “raíz de todo mal”.
- 5) Reducción de la jornada de trabajo a seis horas, tomándose las medidas adecuadas para asegurar el recreo, la educación y la protección contra lo que Moro consideraba como vicio.
- 6) Libertad de creencias religiosas.

7) Gobierno de forma monárquica, con elección del monarca por el pueblo”⁵¹.

En otras palabras, con estas medidas se buscaba la justa distribución de la riqueza entre los factores de la producción, evitando la acumulación del capital en manos de unos cuantos; de ahí que se viera al dinero como un mal, pues por un lado, éste generaba codicia y ambición entre los que daban trabajo y querían conseguir más a costa de los individuos que durante largas jornadas lo conseguían; mientras que por otra parte, al aspirar a un salario y horario laboral justo, las familias se desintegraban y se perdía la espiritualidad, buscando la felicidad a través de lo material.

En virtud de lo anterior, el gobierno inglés hubo de asumir la función que había sido cumplida en parte por las instituciones de caridad, motivo por el cual, en 1531 Enrique VIII promulgó un estatuto especial donde disponía que alcaldes, jueces y otros funcionarios locales practicasen una búsqueda e investigación de indigentes, de personas ancianas o incapaces para el trabajo, quienes debían subsistir mediante la limosna; en consecuencia, se habría de consignar un registro especial con el fin de otorgar a las personas afectadas una cédula de identidad con autorización para solicitar caridad.

Por otro lado, un antecedente directo de la previsión social, fueron las cofradías donde los gremios que las constituían cubrían en forma

⁵¹ BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Op. Cit. p.53.

regular y periódica una cuota para formar la reserva de gastos por la enfermedad y sepelio.

De este modo, la llamada ley de pobres, expedida en Inglaterra en 1561 constituye un precedente jurídico muy importante que provoca que los gremios, las guildas, y las cofradías inicien su etapa de decadencia, puesto que no desaparecen sino que se van transformando, buscando su institucionalización en la policía del estado.

Es decir, con las ideas esparcidas por la revolución francesa y los profundos cambios que en la vida social produjera la llamada revolución industrial, la inseguridad respecto de los medios de subsistencia y la nula protección a la salud alcanza a gran parte de la población de la época.

Ante tan desolador panorama, los mecanismos del derecho vigente poco o nada podían hacer para remediarlo, de tal suerte que la aparente seguridad que el derecho privado brindaba de nada servía de carencia de lo indispensable para subsistir.

Así, a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX resultaría ser la prealudida revolución industrial, entendida ésta como “el conjunto de modificaciones de la estructura económica en los países europeos occidentales, en virtud de la mecanización de la industria y el desarrollo del comercio y los medios de locomoción”⁵², que marcará el verdadero inicio de la etapa histórica contemporánea.

⁵² RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Op. Cit. p.60.

En realidad, en Alemania e Inglaterra, el maquinismo transforma la técnica industrial y la organización comercial, modificando los usos y costumbres, como la existencia cotidiana de la sociedad; sin embargo, las técnicas mecánicas adoptadas en las fábricas redujeron a la clase trabajadora a una condición de absoluta dependencia de la clase capitalista y, además, poco o nada se hacía para prevenir los accidentes laborales a que quedaban expuestos los operarios.

Es por ello que durante prácticamente todo el siglo XIX, se produjeron constantes movimientos y luchas sociales emprendidas por el proletariado en aras de cambiar tal estado de cosas, con la pretensión de obtener normas protectoras del operario frente a la clase capitalista, pronunciándose los pensadores de la época en contra de los intereses de la burguesía y surgiendo el principio de solidaridad frente al individualismo de los liberales.

Así las cosas, al acentuarse las diferencias entre la clase capitalista y la proletaria, se volvió indispensable la promulgación de las primeras leyes modernas de protección al trabajador, siendo la primera ley del seguro de enfermedades, de que se tiene noticia, la que surgió en Francia en el año de 1850.

Las reivindicaciones de los operarios, extendidas a su núcleo familiar directo y dependiente económico, dan lugar a esquemas protectores y al trato jurídicamente diferenciado que distingue al derecho social en favor de las mujeres y los menores de edad y, en general, comienza a surgir otro ámbito de protección que rebasa a la simple

previsión social y que se convertiría al paso del tiempo en trascendental: **los seguros sociales.**

2.1.3.1. Alemania

La concentración de trabajadores tiene como consecuencia directa un mayor contacto entre ellos y la más fácil percepción de casos numerosos de siniestros, de realización de hechos contingentes.

La mayor posibilidad y frecuencia de accidentes son producidos por máquinas movidas por fuerzas físicas: las de vapor primero y más tarde las de electricidad y de motores de combustión interna, las cuales constituyen un factor permanente de siniestros, que en el mejor de los casos causan imposibilidad transitoria del trabajador y, en otros, incapacidad permanente para la labor e incluso la muerte, en el peor de los supuestos.

Por ende, la debilidad de los asalariados para subvenir sus necesidades, así como la similitud de labores y la igualdad de trabajo, con el interés común de luchar para el remedio de los males que los amenazaban, actúan en la mente y en la voluntad de los trabajadores de forma parecida a lo que sucediera en la época corporativa en que surgieran los gremios, iniciándose la formación de sindicatos que representan, frente al empresario, las aspiraciones de los asalariados, entre ellas, la prevención del riesgo emergente y el remedio del realizarlo.

Derivado de lo anterior, los sistemas de seguros sociales tuvieron su cuna en Alemania, siendo a finales del siglo XIX que, el llamado

Mariscal de Hierro, Otto Von Bismarck, ministro del rey de Prusia y principal forjador de la unidad alemana, lograra controlar los descontentos sociales, a través de la expedición de leyes de excepción social.

En consecuencia, Bismarck es considerado el estructurador de la pujante economía alemana, pues se opuso rotundamente al capitalismo liberal y el 1869 expide una primaria reglamentación para cuestiones de trabajo, protectora de la vida y de la salud de los operarios, con normas legales reguladoras del trabajo de las mujeres y de los menores. En efecto, Bismarck establece para la clase trabajadora un compendio de legislaciones que fueron la base para dar origen luego al **seguro social**.

Es así, que la primera ley de un auténtico Seguro Social fue la del Seguro Obligatorio de Enfermedades, establecida el 13 de junio de 1883; siendo la segunda, la de fecha de 6 de julio de 1884, sobre seguro de accidentes de trabajo de los obreros y empleados de las empresas industriales; y, finalmente, otra más el 22 de junio de 1889, con el seguro obligatorio de invalidez y vejez.

Precisamente, si un trabajador caía enfermo, el seguro de enfermedad le proporcionaba atención médica y ayuda financiera; cuando sufría un accidente, el fondo de compensación sufragaba todos los gastos médicos; cuando quedaba total o parcialmente incapacitado, inválido, habiendo cumplido los 65 años y estando cesante, recibía una pensión que le permitiera vivir decorosamente.

Los gastos del seguro de accidente eran sufragados por el patrón; los del seguro de enfermedad se repartían entre la empresa y el empleado, así como los de vejez e invalidez.

De este modo, el *Reich*, “palabra alemana que significa Estado y que se aplica a las formas imperialistas del Estado alemán”⁵³, fue desde el principio el tercer participante de éstas dos últimas ramas; por lo que, con ajuste al monto de sus participaciones, tanto patrones como trabajadores intervenían en la administración autárquica del Seguro Social.

Estas leyes delimitan el Sistema del Seguro Social en lo futuro, siendo sus características principales las siguientes:

a) “Participación del trabajador en el costo del seguro, salvo en el de accidentes de trabajo, íntegramente sostenido por el patrón, con ajuste primero a la doctrina romana de la culpa extracontractual, aquilina, y después por la teoría de la responsabilidad objetiva del riesgo creado;

b) Participación del Estado, en representación de la sociedad interesada en el sostenimiento de los seguros de invalidez, vejez, enfermedades y maternidad; y

⁵³ Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo XI. Op. Cit. p. 2858.

c) Administración autárquica del sistema de seguros, con intervención de los destinatarios del servicio, patrones y trabajadores”⁵⁴.

De acuerdo a lo anterior, podemos concluir que al igual que hoy en día, el pago de la prima de un seguro corría a cargo tanto del patrón y del Estado, como del propio trabajador, teniendo una participación tripartita, obligándose con dicha cooperación a la prestación de los servicios asegurados.

Para el año de 1900, los seguros sociales se enfocan con mayor amplitud y se procede a la unificación del de accidentes, que en 1905 se extiende a tres aspectos: accidentes, enfermedad e invalidez.

No obstante, el ciclo natural de esa serie de legislaciones aludidas no se completa sino hasta el año de 1911, fecha en que se promulga el Código de Seguros Sociales, en tanto que en la Constitución de Weimar de 1919 se limitó a constitucionalizarlos sin modificaciones sustanciales.

De esta Constitución podemos derivar los principios aplicables a los seguros sociales:

- a) “Competencia federal.
- b) Seguros contra todos los riesgos de vida en el trabajo.

⁵⁴ BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Op. Cit. p.69.

- c) Predominio de las prestaciones preventivas
- d) Intervención de los asegurados en la administración de los seguros”⁵⁵.

Con ello, una vez más, se observa que mediante la unión de esfuerzos de índole económica, se busca prever contingencias que con motivo del trabajo, el individuo podría sufrir.

Por último, la ley del 5 de julio de 1934 reorganiza la administración de los seguros sociales, autorizando al gobierno para dictar las disposiciones pertinentes. Cabe señalar, que en Alemania en ningún momento se utiliza la denominación de Seguridad Social.

Es así como el ejemplo alemán pronto fue seguido por otros países como Austria, Hungría, Noruega, Suecia y España, dando lugar a la formación de las primeras leyes de protección relativas a los accidentes de trabajo. En este sentido, cada país europeo recogía la aspiración de su gente y las necesidades de su industria y, entonces, con su sello característico propio y natural legislaba para formar seguros sociales.

2.1.3.2. Inglaterra

Las causas que originan el establecimiento del Seguro Social en Inglaterra son diversas: van de la atención a los pobres, a la revolución industrial y a los movimientos sociales que no se atrevieron a alterar sus

⁵⁵ Ibidem. p. 70.

estructuras. Las leyes de pobres, el aislamiento de la gran isla y el crecimiento de las fábricas, configuran un sistema de indiscutible efectividad, muy distinto del alemán.

En Inglaterra el Seguro Social obedece a la iniciativa gubernamental (con gran contenido político) de instaurar los seguros anticipándose a las reivindicaciones que pudieran imponer los socialistas revolucionarios. El Seguro privado de principios del siglo XIX permitía adaptar sus principios al Seguro Social.

Por lo anterior, Inglaterra en 1907, promulgó la Ley de reparación de accidentes de trabajo y un sistema de asistencia para ancianos; siendo para el año de 1911, que a instancias de David Lloyd George, el Parlamento británico estableció una ley de inspiración Bismarckiana, denominada *National Insurance Act*, la cual abarcaba ramos de seguros diversos, en rubros tales como: enfermedad, invalidez, paro voluntario y previsión de desempleo; aspectos de tal magnitud y alcance que convirtieran a Inglaterra en líder mundial en materia de seguros sociales.

Así, para el año de 1870, el sacerdote de la Iglesia anglicana, William Lewery Blackley, propuso un sistema de seguros contra la vejez y las enfermedades.

Dichas ideas motivaron a Joseph Chamberlain a elaborar un plan de seguro voluntario para la vejez con aportaciones del Estado, lo que suscitó diversas sugerencias, como la de Charles Booth en su programa relativo al pago de una pensión de cinco chelines semanales a cada persona, después de los 65 años de edad, con cargo a fondos

precedentes de contribuciones, sin tomar en cuenta la condición de necesidad y la contribución previa.

Con base en ese pensamiento, se expidieron normas legales de previsión y seguridad social destinadas a proteger el derecho al trabajo y la tutela de los trabajadores, en 1907, 1908, 1909 y 1911; constituyendo ésta última, la primera legislación de los seguros sociales, misma que se limitaba a cubrir las enfermedades de invalidez; ya que el seguro de vejez, viudez y orfandad no aparecen sino hasta 1925.

En 1925, después de reformarse en 1920 el campo de aplicación del seguro contra el paro, se extendió el principio del seguro a los riesgos de vejez y muerte. Las leyes de pensiones para viudas, huérfanos y ancianos disponían el pago de estas pensiones a las viudas de los asegurados y establecían subvenciones a los hijos menores y huérfanos; por lo tanto, los asegurados y sus esposas adquirirían el derecho a la pensión al cumplir 65 años.

Así, el 1° de junio de 1941, Arthur Greenwood, ministro sin cartera, formuló ante la Cámara de los Comunes el anuncio del nombramiento de una Comisión Parlamentaria encargada del estudio de los seguros sociales.

En consecuencia, la Comisión Revisora del sistema inglés de seguridad social, presidida por William Beveridge, en 1942, presentó un informe conocido como el Plan Beveridge, que implicaba una recopilación de todas las experiencias obtenidas mediante una política social

permanente de garantía en contra de la miseria, la enfermedad, la desocupación y la ignorancia de la sociedad, a través del Estado.

También llamado Informe Beveridge sobre los seguros sociales, el Plan aludido contenía una postura crítica respecto de los seguros sociales creados por Bismarck, y formula lo esencial de la doctrina contemporánea de la seguridad social tal y como la conocemos.

Sobre esas bases, en julio de 1948 se promulga la Ley del Seguro Nacional, con la cual Inglaterra establece su sistema de seguridad social integral.

El mismo William Beveridge, al concluir la Segunda Guerra Mundial, convierte el esquema en **universal, obligatorio y de extensión**, expandiendo con ello su sostenimiento a toda la población, elevándolo al carácter de **contribución obligatoria** desde el año de 1949 al establecer que la seguridad social es también el **desarrollo armónico de los económicamente débiles**.

Igualmente, Beveridge decía que se debía acabar con cinco gigantes enemigos del hombre, los cuales son: la miseria, la enfermedad, la ignorancia, la ociosidad y la insalubridad.

Lo anterior, inspira el objetivo de los sistemas de seguridad social íntegra para superar el tradicional concepto de riesgo protegido (acontecimiento posible, futuro, incierto, involuntario y nocivo); dando como resultado, la entrada al más indeterminado concepto de estado de

necesidad, puesto que estadísticamente no existen sucesos azarosos sino resultados de la ley de los grandes números.

Curiosamente, la seguridad social ha de afrontar, para salir con éxito del reto de ampliar su ámbito objetivo y proteger a los ciudadanos, la tarea de fusionar mecanismos característicos de lo que se consideró son las dos etapas previas: la asistencia al pobre y el aseguramiento del trabajador.

Finalmente, hay que resaltar que a Beveridge se le considera, y se le conoce hoy en día, como el padre de los seguros sociales modernos, o mejor dicho del Seguro Social.

2.1.3.3. Estados Unidos

Vistos ya los panoramas en Alemania e Inglaterra, procederemos ahora a observar cómo en Estados Unidos se desarrolló y consolidó la idea de los seguros sociales en América.

Al iniciarse la Segunda Guerra Mundial, el ejemplo de Alemania se había extendido de Europa a toda América Latina; en consecuencia, le correspondió, a los Estados Unidos, el honor de haber utilizado por vez primera en forma oficial, el 14 de agosto de 1935, el nombre con el cual se conocería esta disciplina con sentido contemporáneo: **seguridad social**, al expedir su *Social Security Act*.

No obstante lo anterior, ésta sólo contenía algunas disposiciones sobre vejez, desempleo y muerte; por lo que, siguió su ejemplo Canadá, y

al valorar, la idea de los seguros sociales se propagó a muchos países de diversos continentes, como por ejemplo, Asia, África y el Caribe.

Por otro lado, se puede apreciar que el sistema estadounidense permite la conexión de los siguientes servicios: de alimentos, a fin de evitar adulteraciones, inspección de mariscos, cumplimiento de leyes sobre drogas y medicamentos; cosméticos, educación, rehabilitación vocacional; servicios de salud pública, hospitalarios y laboratorios, actividades médicas, cuarentenas y vigilancia de fronteras, puertos y aeropuertos; los seguros sociales y la asistencia pública.

En la citada Ley de Seguridad Social de 1935 de los Estados Unidos de América y su aplicación en 1939, el Congreso y el Presidente tomaron en cuenta primordialmente los riesgos continuos de la inseguridad a la que por lo general se enfrentan las familias estadounidenses año tras año.

Consideraron a las primeras normas de la Ley de Seguridad Social como un fundamento sobre el cual, con tiempo y experiencia, se establecería un programa más amplio y más fuerte.

Los primeros once años de administración de la Ley de Seguridad Social mostraron la justicia de sus objetivos, la factibilidad de atacar la inseguridad social por medio del seguro social y la asistencia pública, y la aceptación general de estas formas de ayudar a mantener la independencia económica de las familias en los Estados Unidos.

Por último, la experiencia de las actuales operaciones puso de manifiesto la necesidad y viabilidad de fortalecer y extender el programa acompañándolo de otras medidas tendientes a promover el bienestar de las familias y de la Nación.

2.2. La Seguridad Social en México

La revolución mexicana, iniciada el 20 de noviembre de 1910, representó la lucha de las mayorías inconformes con la realidad de la nación y se caracterizó por ser popular, eminentemente social, obrera y campesina, una revolución que al cristalizar incorporó las garantías de los **derechos sociales** a la Constitución Federal de 1917, misma que hoy en día nos rige.

Es así como “la revolución mexicana ha sido la primera revolución social del mundo y si a ello sumamos las paupérrimas condiciones en que se encontraba el campesino mexicano, encontramos que estaban dadas las condiciones para que se diera un movimiento armado revolucionario, teniendo como objetivo liberar al pueblo de las enormes insatisfacciones sociales que le aquejaban, pretendiendo sacudirse los siete lustros de dictadura Porfirista que trajo consigo grandes problemas socio políticos y militares, mismos que originaron un sentido estancamiento industrial”⁵⁶.

Lo anterior, dio origen a la necesidad de regular las relaciones laborales, tomando en cuenta que la inserción del trabajo en el derecho tuvo serias dificultades; por lo que debemos tener en consideración que

⁵⁶ RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Op. Cit. p. 85.

estamos hablando de la situación laboral a principios del siglo XX, y que por lo mismo, para los que somos del siglo XXI nos cuesta más trabajo el entender las circunstancias a las que se enfrentaban, y siguen enfrentándose los trabajadores, las cuales se traducen en las paupérrimas condiciones que padecen los obreros y campesinos de este país.

Cabe mencionar, que en México, el régimen de seguridad social se identifica desde la época precortesiana, al establecerse las cajas de comunidades indígenas con aportaciones para cubrir contingencias.

Posteriormente, “en el año de 1770 se implantaron los Montepíos de viudas y pupilos con un sistema de al jornal al efecto de acumular cantidades que sirvieran de respaldo para subsanar infortunios tanto del trabajador como de sus familiares”⁵⁷.

En consecuencia, la idea de adoptar un sistema de seguridad social en nuestro país, conforme avanzaba el tiempo, se fue cimentando cada vez más, buscando la promulgación del marco legal que contemplara la protección del trabajador y derechohabientes y fue así como en varios estados de la República se observan los antecedentes de la Seguridad Social en nuestro país.

Por ejemplo, “en el año de 1904, el 30 de abril, en el Estado de México se responsabilizó a los patrones de los riesgos laborales de los trabajadores, mediante una Ley de accidentes de trabajo y enfermedades

⁵⁷ MURUETA SÁNCHEZ, Alfredo. Cien Preguntas y Respuestas sobre Seguro Social. Segunda Reimpresión. PAC. México. 1992. p. 4.

profesionales, teniendo que en caso de algún infortunio, el trabajador tenía derecho a una indemnización y atención médica por tres meses, y por muerte los funerales y quince días de salario a los beneficiarios”⁵⁸.

Por otra parte, en el Programa del Partido Liberal, publicado por el grupo de los hermanos Flores Magón, en el exilio, en la ciudad de San Luis Missouri, Estados Unidos, el 1° de julio de 1906; en el punto 27 de dicho programa se proponía obligar a los patrones a pagar indemnización por accidentes laborales y otorgar pensión a los obreros que hubiesen agotado sus energías en el trabajo.

De igual forma, en ese mismo año, en Nuevo León, su gobernador, Bernardo Reyes expidió la Ley sobre accidentes del trabajo, con características similares a la del Estado de México, mencionada anteriormente.

Es así, “en 1909 al realizarse el partido democrático que fuera liderado por Benito Juárez Maza, se publica su Manifiesto Político en el que se planteaba la necesidad de expedir leyes sobre accidentes del trabajo y disposiciones que permitieran hacer efectiva la responsabilidad de las empresas en los casos de accidente. En este contexto, en Europa hacía ya dos décadas en que se le acababa de estructurar el primer seguro social del mundo, lo que se veía como una necesidad sentida hacer algo al respecto en México”⁵⁹.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Op. Cit. p. 87.

Más tarde, el 25 de abril de 1910, Francisco I. Madero, al aceptar la candidatura para la presidencia de la República por el partido Antirreeleccionista, se comprometió públicamente a presentar iniciativas de ley para asegurar pensiones a los obreros mutilados en la industria, en las minas, o en la agricultura, o bien pensionar a sus familiares, cuando aquéllos perdiesen la vida al servicio de alguna empresa.

En efecto, siendo ya presidente Francisco I. Madero, en diciembre 1911 formuló las bases generales para una legislación obrera que, entre otras cosas, tocaba aspectos tales como las condiciones de seguridad y salubridad en los talleres y fábricas, al igual que la previsión social y los seguros obreros. No obstante, la rebelión de Pascual Orozco impidió continuar esos estudios para elaborar el proyecto de ley que tenía planeado.

Para 1913, después del asesinato de Madero, con un congreso de la Unión bajo la opresión del gobierno usurpador de Victoriano Huerta, los diputados Eduardo Correa y Román Morales, presentaron el 27 de mayo su proyecto de Ley para remediar el daño procedente del riesgo profesional, mediante la creación de una caja del riesgo profesional.

Por su parte, “los diputados José Natividad Macías, Luis Rojas, Alfonso Gravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortiz Rubio, Jesús Urueta y Félix Palaviccini, entre otros, presentaron a la cámara de diputados, el 17 de septiembre de 1913, el primer proyecto de Ley del trabajo con el fin de plantear soluciones a los problemas relativos al contrato de trabajo,

descanso dominical, salario mínimo, habitación del trabajador y educación de los hijos de los trabajadores”⁶⁰.

En dicho proyecto se incluyó un capítulo del seguro social, el que por cierto en aquella época se entendía solamente como una parte de la legislación laboral. Todas estas iniciativas quedarán pendientes, pues el congreso fue disuelto y los diputados encarcelados por las fuerzas de la usurpación huertista.

Igualmente, en Hermosillo, Sonora, Venustiano Carranza hizo declaraciones en el Ayuntamiento, en el sentido de que se debía iniciar la magistral lucha social, de lo que resaltaba el evitar y reparar riesgos, aduciendo el establecer la justicia, entre otros ideales.

Mientras tanto, “en el Estado de Jalisco, el 7 de octubre de 1914, Manuel Aguirre Berlanga promulga una Ley de seguridad social, contemplando el que el trabajador previera un depósito del 5% por lo menos, de su salario con el objetivo de crear un servicio de mutualidad”⁶¹.

De igual forma, para 1915, en el Estado de Yucatán, Salvador Alvarado Expide un decreto de Ley del Trabajo contemplando un sistema de seguros sociales y, promulgando también una Ley para crear la seguridad mutualista contra riesgos, vejez y muerte, mediante el depósito de parte de los trabajadores de una cantidad sobre sus salarios.

⁶⁰ Ibidem. p. 88.

⁶¹ MURUETA SÁNCHEZ, Alfredo. Cien Preguntas y Respuestas sobre Seguro Social. Op. Cit. p. 4

Es así, como una vez consumado el movimiento revolucionario, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente para elaborar la Constitución Política que nos habría de regir durante el resto del siglo XX e inicios del siglo XXI.

En la discusión del proyecto de dicha Constitución, se determina el compromiso de atender con mayor énfasis la problemática de los derechos sociales, plasmándose, entre otros, los relativos a la educación, el campo y, en especial, regulándose puntualmente el trabajo del campo y de la fábrica, tal y como se observa en el artículo 123.

Por consiguiente, “los nuevos derechos sociales, también llamados derechos públicos subjetivos colectivos, constituyeron la gran innovación de la Norma Fundamental de nuestro país, habiendo quedado plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917”⁶².

De esta manera, nuestra revolución concibió que el trabajo debe merecer todas las garantías económicas, políticas y sociales, porque es el medio esencial para producir los bienes y satisfactores de las necesidades del hombre y de la sociedad, asegurando su propia existencia.

También, “generó las llamadas garantías sociales, que protegen a las personas no como individuos, sino como miembros de una clase o

⁶² RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Op. Cit. p. 89.

grupo social determinado, e impone obligaciones activas al Estado para intervenir en favor de estas clases o grupos sociales”⁶³.

En conclusión, la idea de los seguros sociales en México, al igual que nuestro derecho del trabajo, son producto del movimiento revolucionario gestado en la primera década del siglo XX, pues antes de esa época no encontramos ningún antecedente.

Es así, como la Constitución introdujo a nuestra historia moderna la semilla de la legislación del trabajo, que con el paso del tiempo y el avance legislativo, político, económico y de la propia sociedad, da origen al derecho de la seguridad social, ambos contemplados en el artículo 123 constitucional.

Ahora bien, correspondió al General Álvaro Obregón, el indiscutido mérito de haber promovido el primer proyecto de Ley del Seguro Social, el 9 de diciembre de 1921, a través de la Ley del Seguro Obrero, consecuencia lógica de haberse ocupado en resolver los problemas obrero patronales suscitados en casi todo el país, y cuya solución se esperaba encontrar en gran medida con la aplicación de los seguros sociales.

No obstante, “a Álvaro Obregón, se deben otros aportes, entre ellos la Ley de Accidentes Industriales, en la que la Comisión de Trabajo del Congreso de la Unión trabajó incansablemente, aunque no llegaría a cristalizarse por otros motivos; no obstante, el enorme aporte del

⁶³ Ibidem. p. 90.

gobierno Obregonista a la seguridad social fue decisivo, puesto que tenía fuertes compromisos políticos con la Central Revolucionaria de Obreros Mexicanos (CROM), quienes le apoyaron en su carrera presidencial y lo avalaron en implementar una serie de reformas legislativas que diera cause a las inquietudes de dicho sector⁶⁴.

En síntesis, tales proyectos legislativos constituyen a nuestro parecer el mayor esfuerzo realizado hasta esa fecha en el intento de reglamentar la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional en los primeros doce años que estuvo en vigor el texto original del mismo.

Por ende, para 1925, siendo presidente de la República Mexicana Plutarco Elías Calles, el 12 de agosto promulgó la Ley General de Pensiones de retiro, con la observación de que fue aplicable a los funcionarios y empleados públicos de la Federación, del Distrito y de Territorios Federales.

Visto lo anterior, ante la necesidad de buscar un cambio cualitativo en las condiciones laborales existentes en la época, en el año de 1928 se constituyó al fin una Comisión encargada de preparar un capítulo de seguros sociales, que formaría parte de la Ley Federal del Trabajo, misma que uniformara los criterios en todo el país en esta materia.

Dicho proyecto contenía avances enormes en la forma de constituir un Seguro Social para proteger a los trabajadores del campo y de la

⁶⁴ Ibidem. p. 93.

ciudad, y vale la pena resaltar que por vez primera se plantea un Sistema de Contribución Tripartita para financiarlo.

En consecuencia, “dada la situación y ante la necesidad evidente de reformar la Constitución Política Mexicana, para alcanzar viejas e incumplidas metas, se convocó en el mes de julio de 1929 al Congreso de la Unión a la celebración de un período extraordinario de sesiones, donde se sometería a deliberación de la más alta soberanía del país una iniciativa de reforma a nuestra Carta Fundamental, que tras los debates respectivos, culminaría con la modificación de la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, misma que, tras los trámites legales respectivos, fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929”⁶⁵.

La nueva redacción de dicho precepto constitucional en comento, establecía que se consideraba de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y que ésta comprendería los seguros de invalidez, de vida, de cesantía involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otras con fines análogos.

Con la citada reforma, quedaron ya sentadas las bases para la formulación de la Ley del Seguro Social; por lo que, a fin de lograr ese propósito, por Decreto fechado el 27 de enero de 1932, el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal a efecto de que, en un plazo que expiraría el 31 de agosto del mismo año, expidiera una Ley del Seguro Social Obligatorio; no obstante, otra vez diversos

⁶⁵ Ibidem. p. 95.

acontecimientos políticos ocurridos durante ese período motivaron la renuncia del entonces Presidente Pascual Ortiz Rubio, por lo que tal meta quedó nuevamente incumplida.

Con base en lo anterior, “el entonces Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, determinó la integración, en el mes de febrero de 1934, de una Comisión encargada de elaborar un anteproyecto de **Ley del Seguro Social**; teniendo como resultado que, los trabajos de dicha Comisión tuvieron una gran trascendencia en la promoción de las seguridad social mexicana, y fueron básicos para la discusión y estudio de otros proyectos formulados con posterioridad”⁶⁶.

Es así, como el presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas del Río, y atendiendo a que aún no había podido expedirse una Ley del Seguro Social que reglamentara la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, instruyó a uno de sus más destacados colaboradores, el licenciado Ignacio García Téllez, para que con base a estudios previamente realizados por diversas Secretarías y Departamentos de Estado, se integrara una nueva Comisión que estudiara la expedición de dicha legislación.

Por su parte, “García Téllez, integró un grupo interdisciplinario de profesionistas brillantes y con ellos organizó el **Anteproyecto de Ley del Seguro Social**; pero, otro importante suceso histórico de la época, la expropiación petrolera, que requeriría toda la atención posible por parte del Gobierno Federal, impidió que cristalizara dicho proyecto”⁶⁷.

⁶⁶ Ibidem. p. 97.

⁶⁷ Idem.

El proyecto siguió esperando hasta que el sucesor del General Cárdenas, don Manuel Ávila Camacho, al asumir la presidencia del país, retomó el reto y, de nueva cuenta, comisionó al propio licenciado Ignacio García Téllez, quien fungía en ese entonces como Secretario del Trabajo, para que pusiera a punto el proyecto de ley, al que por cierto se le conoce como proyecto García Téllez, mismo que serviría de base para la formulación de la iniciativa de ley.

Así, el 10 de diciembre de 1942, el Presidente de la República, el General Manuel Ávila Camacho, a instancia de Ignacio García Téllez, accedió a suscribir la Iniciativa de Ley del Seguro Social, para ser enviada al H. Congreso de la Unión.

Como resultado, “en sesión del 23 de diciembre de 1942, tras álgidas discusiones, la Cámara de Diputados aprobó el Decreto de Ley del Seguro Social, y el día 29 del mismo mes y año, la Cámara de Senadores la aprobó en definitiva; por lo que, tan trascendental acto para la vida nacional se publicó en el Diario oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, promulgándose la Ley del Seguro Social para beneficio del pueblo de México”⁶⁸.

Al decir que fue trascendental la publicación de la referida Ley, estamos convencidos de ello, en virtud de que ésta marcaría la pauta para empezar el largo camino en la prevención de acontecimientos propios de la realización de cualquier trabajo, como los accidentes, la

⁶⁸ Ibidem. p. 98.

jubilación, por mencionar algunos casos; por lo que años más tarde, nacerían también las leyes propias del ISSSTE y del ISSFAM.

En suma, la Ley del Seguro Social, es desde luego reglamentaria de la fracción XXIX (del hoy Apartado “A”) del artículo 123 Constitucional, legislación que desde su primer artículo estableciera de manera categórica que el seguro social constituye un servicio público nacional establecido con carácter obligatorio.

En consecuencia, así inició su vida la historia de la seguridad social en el país, creado y ya funcionando, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con todos sus trabajadores (médicos, enfermeras, abogados, ingenieros, técnicos administrativos, economistas, entre otros), hizo que éstos se convencieran hondamente de los principios, fines y normas que regían la institución a la que servían con ahínco.

En efecto, “se encomendó la gestión del sistema básico de seguridad social precisamente a un organismo público descentralizado, el primero en México, porque este tipo de entes ofrecen considerables ventajas respecto del sistema centralizado, como por ejemplo, una mayor preparación técnica especializada por parte de sus elementos directivos, una organización más apropiada al intervenir los sectores directamente interesados en su manejo; así como una mayor confianza de los individuos recipientarios de sus servicios al no tener éstos que tratar directamente con el gobierno”⁶⁹.

⁶⁹ Ibidem. p. 102.

Desde entonces, 19 de enero de 1943, el derecho de la seguridad social comenzó a adquirir un proceso de autonomía tendiente a su separación definitiva con respecto del derecho laboral, muy a pesar de su innegable vecindad y por más que estuvieren permanentemente relacionados al ser ambas legislaciones sociales reglamentarias del mismo precepto Constitucional: el artículo 123.

Finalmente, resultó trascendental la implementación legal y obligatoria de los seguros sociales, pues se trataba de organizar a partir del Estado, y no de hábitos individuales o gremiales de previsión y ahorro, un sistema permanente, estable y progresivo de bienestar social que habría de favorecer, en una primera etapa a todos los mexicanos sujetos a una relación de trabajo, pero que estaba destinado a evitar que la miseria y la angustia agotaran a grandes sectores de la población.

Es así, que hasta el año de 1946, tenemos vislumbradas a las guarderías para las madres trabajadoras del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); ya que, dicho Instituto instauró la primera guardería infantil para atender a los hijos de sus propias trabajadoras, en tanto éstas cumplían con su jornada laboral, de los 45 días de nacidos y hasta los seis años de edad y, con ello, daban cumplimiento a una prestación contractual.

2.3. Referencias de las Guarderías en Estados Unidos

Dentro de este país, encontramos preocupación por parte de las madres trabajadoras que tienen hijos, creándose la necesidad de buscar quien las sustituya mientras laboran.

En este sentido, en la década de 1960 a 1970, en Estado Unidos la gran necesidad de buenos cuidados sustantivos, especialmente para muchas madres de pocos ingresos que no podían hacer frente a su costo, originó muchas propuestas de reglamentación oficial del cuidado infantil diurno y de su subvención, parcial o total, por parte de algunos organismos.

Estas propuestas, requirieron el desarrollo de criterios para juzgar que reglamentación era conveniente y qué clase de atención diurna infantil merecía el apoyo de los fondos públicos.

En consecuencia, las preocupaciones, por parte de las madres que dedican gran parte de su tiempo a trabajar, las han llevado a toparse con dificultades para hallar quien o que institución cuidará de sus hijos mientras ellas se encuentran fuera de casa.

Por ello, dentro del país vecino, observamos distintos tipos de cuidados, ya sea por parte de familiares o de instituciones que se dedican a la guarda de menores de edad.

En el primer caso, “el 90% de los niños, de menos de 6 años, son cuidados no formalmente”⁷⁰; es decir, los niños se quedan bajo el cuidado de un familiar o amigo, mientras que la mitad todavía permanece en sus casas.

⁷⁰ Ministerio de Asuntos Sociales. El Trabajo de la Mujer a través de la Historia. Instituto de la Mujer. España. 1992. p. 110.

En otras palabras, desde esa época surgió un sustituto viable de los parientes próximos o lejanos, puesto que se podía recurrir a los amigos, vecinos y otros sin parentesco que vivan cerca, para que cuidaran del niño.

En virtud de lo antes expuesto, los primeros cuidados de los niños se dieron de manera informal, teniendo distintos tipos de consecuencias que orillaron a las autoridades a crear instituciones que cuidaran de los menores; ya que los familiares o vecinos no pueden proporcionar estos menesteres de manera idónea, con programas de educación y formación, puesto que se convierten, dichas personas, sólo en cuidadoras y no formadoras.

En el segundo supuesto, “en el desarrollo de instalaciones que operen bajo licencia, y servicios totales, en la década comprendida de 1960 a 1970, los programas federales tenían el doble objetivo de luchar contra los efectos de la pobreza y sacar a las familias de las listas de asignaciones otorgadas en nombre del bienestar social; por lo que, los centros privados de todos los tamaños compitieron por la clientela de la clase media”⁷¹.

Estas instalaciones fueron fracasando, entre otras cosas, por los altos costos, la carencia de personal especializado y con idoneidad administrativa; así como, por la falta general de conocimientos en los que pudiesen basarse las condiciones informales para criar a los niños.

⁷¹ Ibidem. p. 111.

De hecho, los primeros trabajos sobre los efectos del desempeño laboral materno tendían a ignorar la forma y calidad del cuidado infantil; teniendo que, en la segunda mitad de la década de los años 60, el interés se desplazó a los programas de intervención, pero tendió a ignorar los antecedentes y efectos de las variables familiares como el trabajo de la madre, el cuidado del menor por parte de extraños, por ejemplo.

Por ende, “en los centros de cuidado diurno, el énfasis recayó en la enseñanza, los planes educacionales, la capacitación y el conocimiento cognoscitivo; teniendo como resultado que, los estudios sobre cuidado diurno de niños y gran variedad de proyectos de demostración, dieron ímpetu a la experimentación y ampliación de los horizontes de lo que era posible hacer con programas de desarrollo infantil”⁷²; no obstante, casi toda la investigación de demostración e intervención se realizó dentro del contexto de centros de atención, desarrollando modelos que serían costosos de llevar a la práctica.

Es así, que los altos precios para llevar a la realidad los proyectos para la creación de centros, fueron primordiales quedando sólo en intentos de encontrar soluciones viables para el cuidado de los menores que únicamente necesitaban dónde desarrollarse física y mentalmente.

Debido al carácter fundamental del personal, en el cuidado diurno formalizado, resulta relativamente oneroso, pero la presunción de que el cuidado que se paga tiene también mayor calidad, no está confirmada por la evidencia; puesto que, una gran diversidad de costos se encuentra

⁷² Ibidem. p. 112.

asociada a la calidad del centro, con relación al cuidado en casas de familia.

En este último caso, el cuidado familiar es satisfactorio para la mayoría de las usuarias y cuidadoras; ya que, estas últimas se hallan generalmente en circunstancias económicas mejores que las madres sin marido, obligadas a trabajar, y la mayoría de sus propios hijos están en la escuela o ya no viven con ellas.

Como resultado, el cuidado contratado entre extraños da lugar, con frecuencia, al desarrollo de una amistad entre cuidadoras y usuarias, pero las relaciones contractuales entre amigos terminan a menudo en un enfriamiento de la relación o en la cesación del acuerdo, como consecuencia de desacuerdos en la forma del cuidado de los menores o, incluso, por los altos costos que esto representa.

Todavía no se ha llevado a cabo una investigación satisfactoria sobre los efectos de los diferentes tipos de cuidado diurno; empero se han logrado progresos mediante la identificación de características del mismo que, teóricamente, son importantes para el desarrollo infantil.

La influencia del ambiente en las actividades y conductas de los niños y cuidadoras de los mismos es muy notable.

Sin embargo, en Estados Unidos e incluso nuestro propio país, todavía queda por efectuar la investigación sobre los efectos de los diferentes tipos de cuidado complementario para el desarrollo infantil; ya que, resultaría prematuro decidir cuál método o forma para el cuidado de

los niños es el mejor; puesto que, probablemente ningún tipo por sí solo sea el mejor para todos los niños ni para la mayoría de ellos.

En conclusión, los diferentes tipos de atención que se brindaron en estos años se fueron perfeccionando a través del tiempo, encontrando diferentes modalidades de centros, e incluso, podemos atrevernos a decir que se formaron ciertas fusiones de tipos de centros; teniendo como resultado, lugares adecuados y funcionales, dando como consecuencia la formación de los menores, encontrando las madres trabajadoras tranquilidad para ellas y sus hijos.

2.4. La Historia de las Guarderías en México

Una vez que ya hemos podido apreciar y estudiar, el contexto general, con respecto a los antecedentes internacionales no sólo de la seguridad social, sino también de las guarderías, estamos plenamente convencidos que nos será más fácil entender los inicios de este tipo de establecimientos para el cuidado infantil, pero ahora desde la perspectiva nacional; en otras palabras, veremos como las guarderías surgieron en nuestro país y la manera en la que han ido evolucionando a través del tiempo, por lo que ahora consideramos pertinente sepamos la forma en cómo se organizaban y operaban en la época Prehispánica, pasando por el período Virreinal, la fase Post Independiente, la etapa Post Revolucionaria, hasta llegar a la época Contemporánea, mismas que a continuación se exponen para su mejor entendimiento.

2.4.1. Época Prehispánica

En esta época, “había una organización social avanzada, gran parte de los tributos del imperio Mexica se destinaban a la ayuda de los niños huérfanos, como servicio público de asistencia obligatoria”⁷³.

La educación que se daba al niño se iniciaba desde su nacimiento, utilizando desde muy temprana edad el servicio del Calpulli, “palabra que deriva del náhuatl calpulle, la cual significa casa grande o caserío; teniendo que el calpulli es el territorio y la unidad social, cuyos miembros estaban emparentados entre sí; considerándolo también, base de la estructura política, económica, social, religiosa y militar dentro de la nación azteca”⁷⁴. Como resultado, la atención del niño pequeño estaba íntegramente a cargo de su madre.

Este período, se caracterizó por darse de una manera aislada y sin un propósito de carácter educativo-asistencial explícitamente establecido, sino más bien referido a las acciones de guarda ó custodia de infantes por diversos motivos.

“Esta acción, con un sentido histórico, puede ubicarse como el origen más antiguo de la concepción de guardería; como un espacio lícitamente destinado a la asistencia de menores desprotegidos”⁷⁵.

Como se puede observar, las guarderías en esta etapa, independientemente de una organización avanzada, sólo se dedicaban al

⁷³ Instituto Mexicano del Seguro Social. Las Guarderías del IMSS: Origen y Desarrollo. IMSS. México. 1993. p. 5.

⁷⁴ Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo III. Op. Cit. p. 611.

⁷⁵ Instituto Mexicano del Seguro Social. Las Guarderías del IMSS: Origen y Desarrollo. Op. Cit. p. 6.

cuidado o custodia de los niños desprotegidos, sin tomar en cuenta el carácter educativo asistencial, característica fundamental del sistema actual, por lo que podemos afirmar que es el antecedente más antiguo de las guarderías mexicanas.

2.4.2. Periodo Virreinal

Cabe resaltar, dentro de esta etapa la creación de lugares idóneos para el cuidado de los menores, teniendo espacios adaptados a sus necesidades logrando una adecuada atención, con gente virtuosa en el campo de la guarda de infantes, con lo cual ayudaban a las madres necesitadas de quien protegiera a sus hijos mientras laboraban.

Por ende, “en el período virreinal, los misioneros de las distintas órdenes asumen la responsabilidad de proteger al niño indígena, construyendo obras de carácter hospitalario y asistencial, creándose obras, como por ejemplo, los Hospitales del pueblo de Santa Fe, Atamatao, el Hospicio de Pobres y la Casa de los niños Expósitos”⁷⁶.

Para el año de 1796, “ante la necesidad de atender a doscientos niños de pecho y trescientos de dos años, hijos de madres trabajadoras de una tabacalera Miguel Luchert y Herranz, administrador de la misma, solicita al Virrey Don Miguel de la Grúa Talamanca y Branciforte, Marques de Branciforte poner una operaría de juicio para que los cuide, les haga rezar el rosario y les enseñe la doctrina cristiana, siempre y cuando, las

⁷⁶ Ibidem. p. 7.

operarias aceptaran contribuir con la manufactura de una cajetilla de cigarros”⁷⁷.

Dicha propuesta quedó aceptada en decreto de 1796, señalando que, por su utilidad se adoptaría también en las demás del Reino.

Cabe hacer mencionar que, estas instituciones son un fiel reflejo de acciones asistenciales desde una perspectiva humanitaria y con propósitos caritativos.

Las obras realizadas dentro de este período corrían por cuenta de misioneros hacia los niños indígenas, creando ya en estos tiempos, establecimientos para el cuidado y asistencia de los infantes para su desarrollo; esto fue de gran avance ayudando a quienes se dedicaban a laborar y no encontraban con quien dejar a sus hijos, o en su defecto brindar asistencia a niños huérfanos buscando de esta manera quien los ayudara para poder subsistir.

2.4.3. Fase Post Independiente

En este momento de la historia, contemplamos una gran participación por parte de algunos miembros de la sociedad, preocupados por las progenitoras activas en el campo laboral, que no tenían la manera de desenvolverse, encontrando una limitante como lo es el cuidado de los menores y, así mismo, no podían desarrollar su potencial dentro de un

⁷⁷ Idem.

trabajo, logrando con esto una participación minoritaria en el ámbito productivo.

Por ende, "con el triunfo de la Independencia, en el Mercado del Volador de la Ciudad de México se destinó un espacio para que los hijos de las vendedoras recibieran cuidados y atención, mientras la madre se dedicaba a sus labores"⁷⁸.

Lo anterior, es de singular trascendencia dentro de la evolución del concepto de guardería; puesto que, la Institución creada dentro del Mercado del Volador se destinó no sólo a la guarda de infantiles desde una perspectiva asistencial, encontrando una atención de carácter social, sino que además, los niños concurrían a este espacio mientras la madre trabajaba, concepto cercano al utilizado actualmente en nuestros días.

Posteriormente, a iniciativa de la emperatriz Carlota Amalia se crea la Casa de Maternidad e Infancia, para familias indigentes y establece la Casa de Asilo, instituciones relacionadas con el interés en aspectos asistenciales, humanitarios y caritativos.

Para 1886, con la fundación de la Casa Amiga Obrera se retoma el carácter social que ya se había planteado en el período de Independencia, institución dedicada a atender especialmente a niños de los seis a los doce años de edad, durante el lapso de trabajo de la madre como obrera. Desafortunadamente ésta se tuvo que cerrar por falta de recursos y por la situación que el país vivía en el año de 1915.

⁷⁸ Ibidem. p. 8.

Por ende, los esfuerzos que se realizaron en este tiempo fueron pocos, aunque de trascendencia para aquellas madres que tenían la necesidad de trabajar y preocupadas por quién cuidaría de sus hijos, en este lapso se preocuparon más por atender a los niños ya crecidos que por los niños más pequeños, teniendo que, se le daba prioridad a la atención a niños hasta de doce años y no así a los recién nacidos.

2.4.4. Etapa Post Revolucionaria

Los grandes cambios, contemplados en la esfera de las guarderías, se fueron dando paso a paso hasta llegar a tener avances importantes para la guarda de las criaturas más desprotegidas; teniendo como resultado, independientemente del cuidado, la educación y alimentación para los menores, un avance trascendental para aquellos centros de atención.

Así, "en la etapa post revolucionaria el interés por la atención al niño logra un amplio y decidido apoyo, al crear el Estado, la Asociación Nacional de protección a la Infancia, esto fue por iniciativa de la señora Carmen García de Portes Gil, subsecuentemente se creó La Gota de Leche, que proporcionaba leche a los pequeños con la finalidad de ampliar los programas de alimentación y atención en caso de Orfandad, abandono y mendicidad"⁷⁹.

En consecuencia, la Asociación Nacional de Protección a la Infancia fue un organismo que tendría un papel muy importante en la

⁷⁹ Idem.

evolución posterior de las instituciones destinadas a la asistencia de niños dentro de espacios adecuados; es decir, de lo que nosotros llamamos guarderías.

Los intentos realizados logran resaltar el carácter educacional para aquellos que eran huérfanos abandonados y mendigos, sin dejar a un lado la alimentación primordial necesaria para el desarrollo de los niños; encontrando así, dos aspectos importantes en esta etapa: la educación y la alimentación; por lo que, la guarda o custodia es la función esencial que no se pierde en este período.

2.4.5. Época Contemporánea

En nuestro país, el antecedente de las guarderías para los hijos de las mujeres trabajadoras afiliadas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), lo tenemos en la Ley Federal del Trabajo; ya que, se tomó la iniciativa de que los patrones proporcionarían el servicio de guarderías infantiles para los hijos de las trabajadoras, y así fue como en el año de 1931, en el texto original de la referida Ley, quedó establecido en el artículo 110, la obligación de los patrones de ofrecer dicho servicio de guarderías; sin embargo, como faltaba el reglamento correspondiente, las empresas hicieron caso omiso a tal disposición.

No obstante lo anterior, “no fue sino hasta el año de 1961, cuando se expidió el reglamento en cuestión, aunque fue distintivo al considerar a los patrones con más de cincuenta trabajadores a su mando, para que proporcionaran el servicio mencionado, y esto ocasionó que las empresas buscaran el camino hasta cierto punto legal, para que ocuparan máximo a

cuarenta y nueve trabajadores, para así evitar el alto costo que les representaba instalar el servicio de guarderías”⁸⁰.

Es decir, si bien es cierto que la Ley en comento regulaba la prestación del servicio de guarderías, también lo es que no fue sino hasta el 1° de agosto de 1961, que se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento del artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo para guarderías infantiles, en cuyo artículo 2° transitorio concedió a los patrones 6 meses para la instalación correspondiente.

Pese a lo antes expuesto, por iniciativa del Ejecutivo, se reformó la Ley Federal del Trabajo de 1931 y en diciembre de 1962, en el artículo 110-C, se estableció que los servicios de guarderías los proporcionaría justamente el Instituto Mexicano del Seguro Social; por lo que, el texto de tal numeral corresponde hoy en día a lo contenido en el artículo 171 de la Ley Laboral de 1970 (la misma que se encuentra vigente); sin embargo, el IMSS no pudo entonces cumplir con tal disposición por no contar con los recursos necesarios para la construcción de las guarderías correspondientes.

En suma, para el año de 1973, se consideró en la Ley del Seguro Social el establecimiento de las guarderías para los hijos de las aseguradas, teniendo que, la prima que aportaría el patrón sería del 1% sobre el salario integrado, para efecto del pago de cuotas al Seguro Social, para otorgar los medios necesarios para la atención de los hijos de las aseguradas, en los aspectos de cuidado y fomento a la salud, alimentación y educación.

⁸⁰ MURUETA SÁNCHEZ, Alfredo. Cien Preguntas y Respuestas sobre Seguro Social. Op. Cit. p. 61.

En consecuencia, desde hace más de treinta años, el Instituto Mexicano del Seguro Social brinda los servicios de guardería a las madres trabajadoras aseguradas, ofreciendo un espacio educativo-formativo para sus hijos en la primera infancia, mientras ellas desarrollan sus labores durante la jornada de trabajo.

Los servicios de guardería del sistema IMSS han ido ampliándose y perfeccionándose con el objetivo de proporcionar más y mejores guarderías para el cada vez mayor número de mujeres que se incorporan a los mercados laborales.

Es así, que tienen derecho al servicio de guarderías que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), las niñas y niños desde los 43 días hasta los 4 años de edad, siempre y cuando sean hijos de madres trabajadoras, padres viudos o divorciados que por resolución judicial tengan la custodia de sus hijos cualquier asegurado que ejerza la patria potestad o la custodia de un menor, tal y como lo señala el artículo 201 de la Ley del Seguro Social.

Del mismo modo, el IMSS proporciona los servicios de guardería, ya sea en sus propias instalaciones, o bien, a través de prestadores de servicio, todas ellas rigiéndose bajo los mismos criterios de calidad; puesto que, el propio IMSS elabora los programas educativos, de salud y nutricional que se llevan a cabo dentro de las guarderías; mismos que aseguran la calidad del servicio que se otorga; normando, vigilando, asesorando y orientando al personal de todas las guarderías que prestan el servicio a los asegurados.

En dichas guarderías, y conforme a lo dispuesto por el artículo 203 de la referida Ley, los servicios de guardería deben incluir:

➤ **“Educación:** ya que, a la guardería se le concibe como un espacio educativo destinado a favorecer el desarrollo de los niños y las niñas a través de sus interacciones con los adultos, con otros niños y con las cosas para que se fortalezcan y adquieran habilidades y destrezas a través del juego y experiencias educativas que los enriquezcan física, emocional, social e intelectualmente, dotando al niño de un ambiente poderoso de aprendizaje, rico en estímulos; potencializando sus capacidades, inculcando hábitos, formando valores y consolidando habilidades, brindándoles una formación que les permita enfrentar un mundo cada vez más competitivo”⁸¹.

Derivado de lo anterior, el IMSS diseña los programas educativos acorde con las necesidades y características del desarrollo de los niños, ubicándolos en salas de atención de acuerdo con las diferentes etapas de desarrollo, manteniendo una constante revisión de los programas, poniendo énfasis en la estimulación temprana para desarrollar sus habilidades; por lo que, la guardería mantiene registros de aprendizaje y bienestar de los niños.

➤ **“La alimentación:** meta no es solamente procurar una dieta balanceada y variada; sino también, educar a los niños sobre cómo y qué comer, para que comiencen a adoptar hábitos de vida

⁸¹ IMSS. Guarderías IMSS. Trabajamos por el Bienestar de nuestros Hijos. México. 2003. p. 8.

saludables que determinarán sus futuros comportamientos alimenticios”⁸².

En este sentido, los menús en la guardería son elaborados por personal calificado, como lo son dietistas y nutriólogos, teniendo siempre en cuenta a qué población van dirigidos.

Por otra parte, la alimentación complementaria (además de la leche), a partir de los cuatro meses, se va haciendo progresiva hasta llegar a los tres años, edad en la cual la alimentación es similar a la de los adultos, aunque con sus particularidades; por lo que, el introducir alimentos sólidos (papillas, picados) en la dieta estimula los procesos de masticación y deglución.

➤ **“Salud:** por lo que, en los niños en edad de guardería las medidas de prevención más importantes son la buena alimentación, el aseo personal y las vacunas”⁸³.

En consecuencia, en las guarderías del IMSS se vigila y fomenta permanentemente la salud de los niños; teniendo como resultado que, cada guardería cuenta con un área de fomento a la salud que realiza estas acciones dentro de la misma unidad; asimismo, también se cuenta con el apoyo, en materia de salud, de los médicos de la clínica del IMSS especialmente designada para cada guardería.

⁸² Ibidem. p. 10.

⁸³ Ibidem. p. 12.

➤ “**Aseo:** pues el niño adquiere el control de sus esfínteres, favoreciendo la interiorización temprana con los hábitos de salud y cuidado personal relacionados con rutinas cotidianas de aseo, el cual incluye lavarse las manos, la cara y los dientes”⁸⁴.

➤ “**Recreación:** pues en efecto, el juego es la forma más eficaz de aprendizaje en los primeros años de vida por lo tanto, gran parte de los programas se llevan a cabo a través del juego”⁸⁵.

En la guardería se ofrecen juguetes y equipamiento que contribuyen a la adquisición de habilidades físicas y desarrollan la curiosidad y la capacidad de examinar, analizar y construir de los pequeños.

Por consiguiente, el IMSS ha diseñado todo un concepto que permite que todas las guarderías tengan una estructura uniforme; puesto que ha establecido los perfiles que debe tener el personal que labora en la guardería y atiende cada uno de los servicios, haciendo especial énfasis en la vocación de servicio y calidez hacia los niños; determina quiénes y cuántos deben atender cada servicio; ha establecido los programas que le permitan al personal conocer el qué hacer y cómo hacer con cada una de las actividades que se realizan en la guardería y tiene un programa permanente de asesoría a las guarderías y supervisión para que cumplan con los programas y objetivos establecidos.

⁸⁴ Ibidem. p. 14.

⁸⁵ Ibidem. p. 20.

En conclusión, la guardería no sólo asume el cuidado profesional y la prevención sino que la vida en la guardería va generando en torno al niño una atmósfera confiable que le proporciona un sentido de seguridad y equilibrio, además de irlo preparando para su vida escolar posterior.

2.4.5.1. Ley del Seguro Social de 1943

Recordemos que, para el 19 de enero de 1943, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la Ley del Seguro Social, tuvo muchos obstáculos para su cristalización, como ya lo explicamos anteriormente.

Ahora bien, lo más difícil era convencer a las empresas, cuyas débiles economías carecían de posibilidades para competir en un mundo industrial, de implantar el Seguro Social; por lo que, se les debía interesar a los patrones para que contribuyeran a la tranquilidad del obrero y del aumento de su capacidad de rendimiento, al evitar las posibilidades de conflicto y propiciar un mejor entendimiento entre los factores de producción.

Es así, que los hacedores de esta Ley vivieron los tiempos de la previsión social; por lo que, los seguros quedaron limitados a los trabajadores asalariados de empresas privadas o estatales, de administración obrera o mixta; a los miembros de sociedades cooperativas de producción, cuya percepción periódica a cuenta de utilidades se asimiló al salario; así como también, a los aprendices.

Los autores de la Ley del Seguro Social, se dieron cuenta de que, dada la época, la única base firme para financiar el sistema era el salario, de donde se infiere que la Ley, manteniéndose en la idea de la previsión social, recogió el sistema de las cotizaciones bipartitas, a cargo de los trabajadores y de los empresarios, a cuyas aportaciones deberían agregarse las que efectuara el Estado; teniendo como resultado la cotización tripartita.

Por otro lado, el concepto de salario, se podía apreciar en el artículo 18 de la Ley, mismo que definía al salario como “el ingreso total que obtiene el trabajador como retribución por sus servicios”⁸⁶.

Con esta definición, la Ley acabó con la vieja pretensión de los empresarios de que por salario debería entenderse, exclusivamente, la cantidad que el trabajador percibe en efectivo por cuota diaria en la jornada ordinaria; pues el precepto antes citado habla de ingreso total, lo que necesariamente incluía las prestaciones en efectivo y en especie y la retribución por las jornadas ordinaria y extraordinaria.

Cabe resaltar que, en la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 82, se estipula que “el salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su salario”; por lo que el salario “se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo”, tal y como se indica en el artículo 84 de la citada Ley.

⁸⁶ Cit. por DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Op. Cit. p.72.

Ahora bien, la previsión social no se propuso como tema la satisfacción de la necesidad, sino la reparación de las consecuencias de riesgos concretos y predeterminados. Dentro de ese espíritu, “el artículo segundo de la Ley del Seguro Social, en armonía con los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), incluyó en el régimen del seguro los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y la maternidad; la invalidez, vejez y muerte, y la cesantía involuntaria en edad avanzada”⁸⁷.

De conformidad con la doctrina, la Ley dividió a los beneficiarios en dos grupos: los sujetos del seguro, trabajadores, cooperativistas y aprendices; y sus familiares y dependientes económicos.

La misma Ley, en cuanto a las prestaciones, las dividió en prestaciones en efectivo y prestaciones en especie. Las primeras se cubrían a los incapacitados temporal o permanentemente para el trabajo y a sus familiares y dependientes económicos en caso de fallecimiento de algún trabajador, en tanto que, las segundas, se prestaban a la persona incapacitada, a ejemplos, por enfermedad o accidente, y en los casos y en los términos consignados en la Ley, a sus familiares y dependientes económicos.

En conclusión, la Ley constituyó el sistema más avanzado de la América Latina y de lo que hoy se llama el tercer mundo; por lo tanto, su éxito fue consecuencia de la grandeza de la idea, y en alguna medida, de

⁸⁷ Ibidem. p. 72.

la moderación y prudencia de sus normaciones, pero no fue, claro está, todo lo que hubiéramos deseado. Desde entonces a nuestros días, se ha dado una transformación colosal.

2.4.5.2. Visión de las Guarderías en la Ley del Seguro Social de 1973

Si bien es cierto que, la original Ley del Seguro Social constituyó un hito en la historia del derecho mexicano, también lo es que con ella se iniciaba una nueva etapa de nuestra política social; puesto que era imperativo que el régimen del seguro social continuara contribuyendo a la expansión económica, de tal suerte que pronto fue preciso abocarse a efectuar análisis serios y congruentes, tendientes a abrogarla y a expedir una nueva legislación más acorde a la realidad nacional.

Por ende, es preciso señalar que para que se expidiera la Ley del Seguro Social de 1973, el entonces presidente Luis Echeverría comisionó a diversos funcionarios para que iniciaran el anteproyecto de ley, mismo que se presentó al Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social para su análisis; mismo que fue discutido ampliamente por los sectores patronal, obrero y estatal, analizándolo también la Secretaría del Trabajo, la Presidencia de la República, la Organización Internacional del trabajo y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), expresando todos su conformidad dado que se trataba de una legislación de avanzada.

En consecuencia, tras su discusión y aprobación formal, se expidió el Decreto de la Ley del Seguro Social, mismo que entró en vigor el 1° de

abril de dicho año, misma que, aún y con las múltiples reformas a las que nos referiremos más tarde, regiría en todo el país hasta el 30 de junio de 1997.

Dicha Ley fue de trascendencia social enorme; ya que, por ejemplo, en ella se creó el **Seguro de Guarderías** para hijos de aseguradas; así como en su afán incontenible de extender los beneficios de la seguridad social a otras personas, se estableció el llamado **Régimen Voluntario**; y quizá lo que más llamó la atención fue la novedosa inserción de las **Prestaciones Sociales**.

Por ende, paso a paso la Ley evolucionaba hacia la seguridad social integral, dado que la Ley del Seguro Social de 1973 contaba con un esquema integral de protección que aglutinaba a los tres grandes rubros con que debe contar cualquier seguro social:

- a) “un sistema de salud;
- b) un sistema de pensiones; y,
- c) un sistema de prestaciones sociales en el que se incluyan las guarderías y la vivienda popular”⁸⁸.

Por consiguiente, en dicha Ley, en el Título Segundo, Capítulo VI, en el artículo 184, se establecía que “el ramo del seguro de guarderías para hijos de aseguradas cubre el riesgo de la mujer trabajadora de no

⁸⁸ RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Op. Cit. p.117.

poder proporcionar cuidados maternos durante su jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas en este capítulo”⁸⁹.

Si comparamos la redacción de este artículo con la del numeral 201 de la LSS de 1997, podemos ver con claridad que las reformas al mismo son en cuanto a la integración del hombre trabajador viudo o divorciado que conserve o de aquél que de manera judicial cuente con la custodia del menor, dejando atrás la idea de que sólo la mujer necesita de apoyo para cuidar de sus hijos.

Como resultado, “dichas prestaciones debían proporcionarse atendiendo a cuidar y fortalecer la salud del niño y su buen desarrollo futuro, así como a la formación de sentimientos de adhesión familiar y social, a la adquisición de conocimientos que promuevan la comprensión, el empleo de la razón y de la imaginación y a constituir hábitos higiénicos y de sana convivencia y cooperación en el esfuerzo común con propósitos y metas comunes, todo ello de manera sencilla y acorde a su edad y a la realidad social y con absoluto respeto a los elementos formativos de estricta incumbencia familiar”, tal y como lo señalaba el artículo 185.

Por otro lado, el artículo 186 disponía que “los servicios de guardería infantil incluirán el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los hijos de las trabajadoras aseguradas,

⁸⁹ www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS/IMSS_REG/Comparativo+de+Leyes.htm. Sábado 30 de septiembre de 2006. 20:06 hrs.

los cuales serán proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, en los términos de las disposiciones que al efecto expida el Consejo Técnico”⁹⁰.

En otras palabras, nuevamente observamos que anteriormente sólo eran beneficiadas con las guarderías las madres trabajadoras; no obstante, en la LSS actual se manifiesta que dicho servicio se otorgará a los hijos de los sujetos consagrados en el artículo 201.

Ahora bien, anteriormente se señalaba en el artículo 187, que “para otorgar la prestación de los servicios de guardería, el Instituto establecerá instalaciones especiales, por zonas convenientemente localizadas en relación a los centros de trabajo y de habitación, y en las localidades donde opere el régimen obligatorio del Seguro Social”; como sabemos, dicho numeral no ha sido reformado, por lo que la redacción sigue siendo la misma en la Ley vigente.

Por su parte, en los artículos 188 y 189, se implantaba que, “las madres aseguradas tendrán derecho a los servicios de guardería, durante las horas de su jornada de trabajo, en la forma y términos establecidos en esta Ley y en el reglamento relativo”; así como que “los servicios de guardería se proporcionarán a los hijos procreados por las trabajadoras aseguradas desde la edad de cuarenta y tres días hasta que cumplan cuatro años”, respectivamente.

⁹⁰ Idem.

En cuanto al artículo 188, ahora contenido en el 204, se aprecia que se incluyeron como sujetos beneficiados por las guarderías, a los hombres viudos o divorciados o las personas que tengan la custodia del menor, agregando que sólo gozarán de este servicio mientras no contraigan nuevamente matrimonio o se unan en concubinato.

De este modo, los servicios sociales de beneficio colectivo a que se refería esta Ley, comprendían, de acuerdo al artículo 232:

1. Prestaciones sociales; y
2. Servicios de solidaridad social.

En consecuencia, “las prestaciones sociales tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población” (artículo 233).

Cabe mencionar, que en los ahora numerales 208 y 209 de la LSS de 1997, se establecen las prestaciones sociales institucionales y las de solidaridad social, contenidas las primeras en el artículo 210, antes 234, teniendo que el contenido del mismo no ha sufrido modificaciones relevantes.

Al respecto, las prestaciones sociales serían y son proporcionadas mediante programas de:

1. Promoción de la salud difundiendo los conocimientos necesarios a través de cursos directos y del uso de medios masivos de comunicación;

2. Educación higiénica, materno infantil, sanitaria y de primeros auxilios;

3. Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda;

4. Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas y en general de todas aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre;

5. Regularización del estado civil;

6. Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo a fin de lograr la superación del nivel de ingresos de los trabajadores.

7. Centros vacacionales y de readaptación para el trabajo;

8. Superación de la vida en el hogar, a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos, de mejores prácticas de convivencia y de unidades habitacionales adecuadas;

9. Establecimiento y administración de velatorios, así como otros servicios similares; y

10. Los demás, útiles para la elevación del nivel de vida individual y colectivo.

Las prestaciones a que se refería este artículo, 234, “se proporcionarían por el Instituto sin comprometer la eficacia de los servicios de los ramos del régimen obligatorio, ni su equilibrio financiero”⁹¹.

Finalmente, conforme al artículo 235, se establecía que, las prestaciones sociales son de ejercicio discrecional para el Instituto Mexicano del Seguro Social, y que tendrían como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; siendo la Asamblea General la que anualmente determinaría la cantidad que debía destinarse a dichas prestaciones.

2.4.5.3. Reformas a la Ley del Seguro Social de 1973

Dicha legislación hubo de ser reformada el 31 de diciembre de 1974, pues la disminución del poder adquisitivo, y las demandas de los pensionados determinaron que el legislador federal mejorase las pensiones, estableciendo quince días de aguinaldo para los pensionados.

⁹¹ Idem.

Así, para el 31 de diciembre de 1976, durante la presidencia de José López Portillo, se gestionaron ante el Congreso de la Unión las reformas al incremento de las pensiones en la rama de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Otra reforma trascendental, fue la del 31 de diciembre de 1981, en la que se modificó el artículo 271 de la Ley del Seguro Social, en lo referente al procedimiento administrativo de ejecución, creándose las oficinas para cobros, cuyo personal adscrito absorbió el propio Instituto Mexicano del Seguro Social.

Posteriormente, “el 11 de enero de 1982, debido al imparable proceso devaluatorio de nuestra moneda, las modificaciones hechas a la legislación en comento, establecieron que las pensiones serían revisadas anualmente”⁹². Por ende, el 31 de diciembre de dicho año, se establecieron modificaciones legales buscando unificar y coordinar los servicios dentro de un sistema general de salud integrado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), y la propia Secretaría de Salud.

De igual modo, dos años más tarde, el 28 de diciembre de 1984, las modificaciones incluyeron una mejor operación institucional con incrementos automáticos a las pensiones, en la misma proporción en que se incrementasen los salarios mínimos generales en el Distrito Federal.

⁹² RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Op. Cit. p. 119.

Así, el 2 de mayo de 1986, las modificaciones incluían la disminución del porcentaje de aportación que correspondía al gobierno e incrementan paulatinamente las aportaciones de los patrones en las ramas de enfermedades y maternidad; invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Por otro lado, el 9 de junio de 1987, Miguel de la Madrid Hurtado decreta en un Acuerdo, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la incorporación al seguro facultativo de todas aquellas personas que cursen estudios de nivel medio superior y superior en planteles públicos oficiales del Sistema Educativo Nacional, expandiéndose la seguridad social a los jóvenes estudiantes de preparatoria, licenciatura y posgrado.

Como resultado, “el 4 de enero de 1989, Carlos Salinas de Gortari, modifica la Ley del Seguro Social nuevamente, y vuelve a reformarse el 27 de diciembre de 1990, estableciéndose el incremento paulatino a las cuotas obrero patronales, en un lapso de cinco años con el fin de elevar la cuantía mínima de las pensiones del 70% al 80% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal”⁹³.

Asimismo, el 24 de febrero de 1992, se crea una nueva rama dentro del régimen obligatorio del seguro social básico, la del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

⁹³ Ibidem. p. 120.

Cabe mencionar que el SAR, no es propiamente un seguro; ya que, no cubría alguna contingencia distinta a las demás, sino que se trataba de una aportación patronal equivalente al 2% del salario base de cotización del trabajador asegurado tendiente a incrementar las reservas financieras institucionales, debiéndose depositar estas cuotas en cuentas individuales abiertas a nombre de cada trabajador en alguna institución bancaria seleccionada por el propio patrón, de cuyos fondos podría disponer el asegurado titular de ella y único dueño de tales recursos económicos, al momento de ser pensionado en los términos de la Ley del Seguro Social.

Hoy en día, en el Capítulo VI, Sección Séptima, se regula lo relacionado con la cuenta individual y las sociedades de inversiones especializadas de fondos para el retiro; por lo que, recomendamos que para mayor referencia y estudio de lo antes transcrito, se consulte la Ley del Seguro Social, en sus artículos 174 al 200; así como también, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 23 de mayo de 1996.

Por último, de lo hasta ahora expuesto, se puede deducir que el tránsito histórico del sistema de seguros sociales al de seguridad social, se desarrolló con el paso de los años y de acuerdo a los requerimientos propios de una sociedad en constante transformación; en relación también a los recursos financieros disponibles; teniendo como resultado, la extensión de los beneficios del régimen del seguro social básico a grupos de personas no necesariamente vinculados por relaciones laborales, como en el caso de los trabajadores en industrias familiares e independientes; profesionistas, comerciantes en pequeño y artesanos;

patrones personas físicas, con trabajadores asegurados a su servicio; trabajadores del campo; trabajadores domésticos; y servidores públicos al servicio de las administraciones públicas de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de sus organismos descentralizados; siempre y cuando éstos no estuvieren protegidos por otro esquema de seguridad social.

CAPÍTULO 3

MARCO JURÍDICO DEL SEGURO DE GUARDERÍAS

Una vez que ya hemos estudiado los conceptos generales y el origen y evolución, a nivel nacional e internacional, de la seguridad social y del seguro de guarderías, creemos conveniente darnos a la tarea de conocer el marco jurídico que regula al seguro de guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social; ya que, al tener conocimiento de las bases sobre las cuales se norma a dicho seguro, podremos analizar y dar una posible solución a los defectos, omisiones, contradicciones, etc., mismos que más adelante abordaremos para profundizar en ello.

Finalmente, al estar al tanto del marco regulador, empezando desde nuestra Constitución Política de 1917 y hasta el Reglamento de Guarderías para Hijos de Trabajadores del IMSS, podremos saber a qué retos y problemas nos estamos enfrentando hoy en día, los cuales, a la par de la evolución de la sociedad, tendrán que ir de la mano con ella para alcanzar los fines y metas planteados en cada uno de estos ordenamientos.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

En primer lugar, tenemos que el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia”; por lo tanto, podemos observar el principio

jurídico de que el varón y la mujer son iguales ante la ley; y en consecuencia, debemos entender que el sentido de dicha garantía individual no es insensible a las diferencias de tipo biológico, físico y psíquico entre ambos seres tan diferentes entre sí y a la par tan semejantes, cuyas necesidades propias debe regular el derecho.

Por otro lado, en dicho artículo se establece el derecho a la protección de la salud, mismo que cualquier persona gozará, incluyendo a los niños, motivo por el cual “los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”, servicios que son proporcionados por las guarderías cuando los padres o tutores se encuentran imposibilitados, por el horario de trabajo, para cuidar a sus hijos y satisfacer dichas necesidades.

En consecuencia, cada día es más frecuente que la mujer se involucre en la responsabilidad directa de allegar recursos económicos para el sostenimiento del hogar, contraviniendo la arcaica opinión popular de que los ingresos de una familia deben ser exclusivamente obtenidos por el varón pues el lugar natural de la mujer está en su hogar al cuidado de los hijos.

Así, con la notoria incorporación de la mujer a la vida laborante, se ha trastocado profundamente y de raíz el orden de los valores en sociedades como la nuestra, pues querámoslo o no, aceptémoslo o no, lo cierto es que quienes más resienten la ausencia de la presencia femenina en el hogar son los propios hijos por quienes trabajan ellas, criaturas que representan nada menos que el futuro de la nación.

A nosotros nos queda claro que en el devenir histórico de nuestra sociedad y ante las apremiantes necesidades económicas sentidas, se ha roto el tabú que asignaba sólo labores domésticas a las mujeres, puesto que éstas no han tenido más remedio que incorporarse de lleno a las actividades productivas, en modo tal que en la actualidad hay millones de ellas, que laboran en búsqueda de mejores oportunidades de desarrollo y perspectivas de vida para sí y los suyos, sin por ello desatender sus obligaciones para con el núcleo familiar entendido como la célula social primaria de toda sociedad organizada.

El derecho, que a veces guía y a veces sigue a la sociedad, no fue ajeno a tales circunstancias, en virtud de lo cual quedaron plasmadas en el propio artículo 123, Apartado "A", fracción V, de nuestra Constitución Política, las bases tendientes a brindar un trato jurídicamente diferenciado, especial y obligatorio, para favorecer a la mujer que trabaja, tanto durante el embarazo como después de éste, incluyéndose periodos de atención para el producto de la gestación.

No obstante lo anterior, en el artículo y apartado ya referidos, en la fracción XXIX, se establece que “es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de **servicios de guardería** y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”; por lo tanto, es claro que en dicha Ley se asentarán con mayor profundidad las bases y principios que regirán a cada uno de los seguros que se señalan en la fracción antes indicada.

En cuanto al apartado “B”, del artículo 123 Constitucional, en la fracción XI, inciso C), se estipula que la seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas; es decir, las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

No perdamos de vista tampoco la garantía individual consagrada por el artículo 3° Constitucional, en el sentido de que toda persona física tiene derecho a recibir educación, y entre ella se incluye en forma expresa la educación preescolar; por lo que es preciso hacer énfasis en ésto porque a veces, o no nos damos cuenta de ello, o de plano parece que se nos olvida que la educación es parte integrante de los objetivos a que se apega siempre la seguridad social.

3.2 Ley Federal del Trabajo de 1970

En concordancia con lo anterior, el Título Quinto de la Ley Federal del Trabajo, denominado Trabajo de las Mujeres, pese a que preserva el principio genérico de igualdad de derechos y obligaciones entre hombres y mujeres que laboran, consigna también ciertas modalidades cuyo

propósito fundamental resulta ser la protección de la trabajadora que afronta el evento de la maternidad, para su cuidado y el de su criatura, fijando una serie de disposiciones mediante normas especiales, las que deben acatar puntual y cabalmente los patrones.

Sobre este particular y en lo que más nos interesa ahora, el artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo establece literalmente: "Los servicios de guardería infantil se prestarán por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con su ley y disposiciones reglamentarias."

Por ende, el servicio de guarderías que por ley brinda el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), reúne diversos objetivos de gran relevancia; puesto que se sustenta jurídicamente en el cumplimiento de los artículos 3° y 123 Constitucionales, así como en el precitado numeral 171 de la Ley Federal del Trabajo.

3.3 Ley del Seguro Social de 1997

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, vigente a partir del 1° de julio de 1997, surge la nueva Ley del Seguro Social, teniendo entre las innovaciones fundamentales de este ordenamiento jurídico la creación de las cuentas individuales para el retiro de los trabajadores, encomendándose su manejo a las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).

Por otra parte, también se crea el Seguro de Salud para la Familia, que permite a los trabajadores no asalariados, que laboran por su cuenta, disfrutar junto con su familia, de la atención médica integral del IMSS.

Otra innovación de la Ley del Seguro Social de 1997 es que extiende el régimen obligatorio a los jornaleros agrícolas y posibilita así la creación de guarderías para los hijos de las madres trabajadoras del campo, dando con ello, un paso trascendental en la extensión de la seguridad social al medio rural.

Sin pretender apartarnos de nuestro tema central, comentaremos brevemente, que la Ley del Seguro Social sufrió reformas en el año 2001 que fueron trascendentales en lo que respecta a la gestión del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y a las pensiones; ya que con dichas reformas se perfeccionó la autonomía fiscal del IMSS, dotándosele de mayores facultades presupuestarias; fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas, modernizando la gestión del Consejo Técnico; por lo que, se sentaron las bases para la modernización tecnológica del IMSS; creándose un Fondo para el Cumplimiento de las Obligaciones Laborales a favor de los trabajadores del IMSS y estableciendo un nuevo régimen de reservas para dicho organismo en su carácter de entidad administradora de seguros, posibilitando un nuevo régimen de servicios personales y generando beneficios para los trabajadores y las empresas.

Partamos entonces, del artículo 11, de la Ley del Seguro Social, mismo que establece que “el régimen obligatorio comprende los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y guarderías y prestaciones sociales”.

Es así, que en dicha Ley, en el Capítulo VII, del Seguro de Guarderías y de las Prestaciones Sociales, podemos estudiar con mayor

profundidad al ramo de guarderías; regulado del artículo 201 al 207; por lo que es precisamente en el artículo 201, donde se señala que “el ramo de guarderías cubre el riesgo de no poder proporcionar cuidados durante la jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, de la mujer trabajadora, del trabajador viudo o divorciado o de aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos, mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas en este capítulo.

Este beneficio se podrá extender a los asegurados que por resolución judicial ejerzan la patria potestad y la custodia de un menor, siempre y cuando estén vigentes en sus derechos ante el Instituto y no puedan proporcionar la atención y cuidados al menor.

El servicio de guardería se proporcionará en el turno matutino y vespertino pudiendo tener acceso a alguno de estos turnos, el hijo del trabajador cuya jornada de labores sea nocturna”.

Por otra parte, de acuerdo al artículo 202, “estas prestaciones deben proporcionarse atendiendo a cuidar y fortalecer la salud del niño y su buen desarrollo futuro, así como a la formación de sentimientos de adhesión familiar y social, a la adquisición de conocimientos que promuevan la comprensión, el empleo de la razón y de la imaginación y a constituir hábitos higiénicos y de sana convivencia y cooperación en el esfuerzo común con propósitos y metas comunes, todo ello de manera sencilla y acorde a su edad y a la realidad social y con absoluto respeto a los elementos formativos de estricta incumbencia familiar”.

Cabe aclarar que “los servicios de guardería infantil incluirán el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los menores a que se refiere el artículo 201, siendo dichos servicios, proporcionados por el Instituto, en los términos de las disposiciones que al efecto expida el Consejo Técnico” (artículo 203).

En consecuencia, en el artículo 204 se indica que “para otorgar la prestación de los servicios de guardería, el Instituto establecerá instalaciones especiales, por zonas convenientemente localizadas en relación a los centros de trabajo y de habitación, y en las localidades donde opere el régimen obligatorio”.

Así, conforme al artículo 205, se establece que “las madres aseguradas, los viudos, divorciados o los que judicialmente conserven la custodia de sus hijos, mientras no contraigan nuevamente matrimonio o se unan en concubinato, tendrán derecho a los servicios de guardería, durante las horas de su jornada de trabajo, en la forma y términos establecidos en esta Ley y en el reglamento relativo.

El servicio de guarderías se proporcionará en el turno matutino y vespertino, pudiendo tener acceso a alguno de estos turnos, el hijo del trabajador cuya jornada de labores sea nocturna”.

De esta forma, “los servicios de guarderías se proporcionarán a los menores a que se refiere el artículo 201 desde la edad de cuarenta y tres días hasta que cumplan cuatro años”, lo anterior de conformidad con lo estipulado por el artículo 206.

En último lugar, el artículo 207 nos indica que” los asegurados a que se refiere esta Sección tendrán derecho al servicio a partir de que el trabajador sea dado de alta ante el Instituto y cuando sean dados de baja en el régimen obligatorio conservarán durante las cuatro semanas posteriores a dicha baja, el derecho a las prestaciones de este seguro”.

Para finalizar el estudio de este ordenamiento en específico, no debemos olvidarnos de comentar que “el monto de la prima para este seguro será del uno por ciento sobre el salario base de cotización, siendo que para prestaciones sociales solamente se podrá destinar hasta el veinte por ciento de dicho monto” (artículo 211).

En consecuencia, en el artículo 212 se señala que “los patrones cubrirán íntegramente la prima para el financiamiento de las prestaciones de este capítulo, esto independientemente que tengan o no trabajadores de los señalados en el artículo 201 a su servicio”.

Además, “el Instituto podrá celebrar convenios de reversión de cuotas o subrogación de servicios, con los patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos, cuando reúnan los requisitos señalados en las disposiciones relativas” (artículo 213).

3.3.1. Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guardería

Con dicho ordenamiento, vigente a partir del 1° de julio de 1997, el propio Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social

establece las políticas y normas de orden técnico, administrativo y médico para la prestación de los servicios de guardería infantil. No obstante, deberemos estar pendientes de su renovado texto, pues es posible que el mismo sufra pronto las adecuaciones legales pertinentes para ajustarlo a las necesidades y realidades de este siglo XXI.

Este Reglamento se encuentra dividido en cinco capítulos: Generalidades; De la prestación del servicio; De las obligaciones de los trabajadores; De la suspensión de los servicios en las guarderías y, por último, De las sanciones y suspensiones.

Es así que, en el Capítulo I, en el artículo 1º, se indica que “los servicios de guardería, establecidos en la sección primera del capítulo VII de la Ley del Seguro Social, se regirán por lo dispuesto en el presente reglamento, así como por las políticas y normas de orden técnico, administrativo y médico, que dicte el Instituto Mexicano del Seguro Social”.

Para la aplicación de este reglamento, el artículo 2º nos aclara “qué se debe entender por:

I. Ley. La Ley del Seguro Social.

II. Instituto. El Instituto Mexicano del Seguro Social.

III. Reglamentos. Los emitidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, en relación a la Ley del Seguro Social y aquéllos que emita el Consejo Técnico del Instituto en uso de sus atribuciones.

IV. Trabajador. Se entenderá por el o los trabajadores, a la mujer trabajadora o al padre trabajador viudo o divorciado que conserve la custodia de los hijos, cuando éstos no puedan proporcionarles cuidados durante su jornada de trabajo en la primera infancia y mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas en el capítulo VII, sección primera "del Seguro de Guarderías y de las Prestaciones Sociales", que la Ley prevé."

De igual forma, el artículo 3° indica que "quedarán protegidos por el ramo de guarderías las trabajadoras aseguradas del régimen obligatorio, así como aquellos trabajadores asegurados viudos o divorciados a quienes judicialmente se les hubiera confiado la guarda y custodia de sus hijos, mientras no contraigan matrimonio o entren en concubinato. Los asegurados que causen baja en el régimen obligatorio conservarán el derecho a las prestaciones que otorga el ramo de guarderías, durante las cuatro semanas posteriores a la presentación del aviso correspondiente".

Derivado de lo anterior, en el artículo 4° se especifica que "los servicios de guardería se proporcionarán a los menores desde la edad de cuarenta y tres días hasta que cumplan cuatro años"; por ende, en el artículo 5° se indica que "los asegurados comprobarán la vigencia de su derecho al servicio de guardería, en los términos que establezca el reglamento correspondiente".

Hay que precisar que, en el Capítulo II, De la prestación del servicio, conforme al artículo 6°, “la guardería infantil no es una unidad médica para los menores sino un servicio especial que comprende la guarda, custodia, aseo, alimentación, cuidado de la salud, educación y recreación de los hijos de los asegurados”.

Para la prestación de los servicios, de conformidad con el artículo 7°, “los asegurados mencionados en el artículo 3° de este reglamento, deberán inscribir personalmente a sus hijos conforme a la normatividad administrativa establecida por el Instituto y presentarán los documentos siguientes:

I. Del menor.

a) Copia certificada y fotostática del acta de nacimiento.

b) Comprobante de inscripción como beneficiario.

c) Comprobante del examen médico de admisión efectuado por la unidad médica correspondiente.

d) Cartilla nacional de vacunación actualizada de acuerdo a la edad, con los registros correspondientes de las vacunas aplicadas.

e) Dos fotografías tamaño infantil.

II. Del trabajador.

a) Comprobante de certificación de vigencia de derechos.

b) Constancia expedida por el patrón del asegurado, la cual deberá contener los datos siguientes:

➤ Nombre o razón social, dirección, teléfono y registro patronal de la empresa, horario de trabajo, días de descanso, período vacacional y firma del patrón o de su representante. Esta constancia deberá tener fecha de expedición en un lapso no mayor a treinta días previos a la presentación de la misma.

c) Tres fotografías tamaño infantil.

d) Tres fotografías tamaño infantil de las personas autorizadas para recoger al menor en ausencia del trabajador.

El número de personas autorizadas no excederá de tres, debiendo ser mayores de edad y preferentemente tener distinto domicilio entre sí. Además de los documentos anteriores deberán presentar:

III. Del trabajador viudo.

a) Copia certificada del acta de defunción de la madre del menor.

IV. Del trabajador divorciado.

b) Documento legal que compruebe que tiene la custodia del menor”.

En consecuencia, para efectos del artículo 8°, “a los menores se les practicarán los exámenes que en la unidad médica institucional correspondiente se estimen necesarios, sujetándose los mismos a las disposiciones y políticas que para el efecto señale el Instituto”.

Por su parte, el artículo 9° nos indica que “los servicios de guardería se prestarán durante la jornada de trabajo del asegurado y siempre dentro de los días y horas que administrativamente tenga señalados la guardería para la prestación del servicio.

En casos excepcionales y previa comprobación por parte del trabajador al personal autorizado de la guardería, se concederá un tiempo extraordinario que en ningún caso excederá de noventa minutos, para efecto de que el trabajador pueda recoger al menor”.

Así, de conformidad con el numeral 10, “las actividades que se realicen con los menores, se llevarán al cabo dentro de las instalaciones de la guardería, con excepción de aquéllas que conforme al programa educativo sea necesario realizar fuera de la unidad, en tal supuesto deberá avisarse previamente al trabajador quien podrá, en su caso, autorizar por escrito la salida del menor”.

El menor que no sea recogido dentro de los sesenta minutos posteriores al cierre de la guardería se considerará que ha sido abandonado, por lo que una vez agotadas las instancias de localización

del trabajador o personas autorizadas, se procederá previa notificación de las autoridades de la guardería a los servicios jurídicos institucionales, a presentar al menor ante el Ministerio Público para iniciar el acta correspondiente (artículo 11).

Cabe resaltar que en el artículo 12 se establece que “el trabajador o personas autorizadas para recoger a los menores se abstendrán de otorgar gratificaciones al personal de la guardería”.

Por su parte, “la dirección de la guardería será responsable de la vigilancia en el cumplimiento de las normas técnicas o administrativas que rijan la prestación del servicio de guardería” (artículo 13).

Por otro lado, en el Capítulo denominado De las obligaciones de los trabajadores, en su artículo 14, se determina que “el derecho a los servicios de guardería queda sujeto a que el trabajador cumpla con las disposiciones del presente reglamento y demás normas que emita el Instituto”.

El trabajador o persona que éste autorice deberá permanecer en la guardería con el menor lactante los tres primeros días de su estancia en ésta. El incumplimiento a lo anterior, originará que el menor no ingrese a la guardería (artículo 15).

Por cierto, el artículo 16, estipula que “el trabajador deberá informar a la guardería, los cambios en sus días de descanso, vacaciones, número telefónico, domicilio, ubicación de su centro de trabajo, horario de labores

o cualquier otro dato relacionado con las personas autorizadas para recoger al menor.

De igual manera el trabajador deberá avisar al personal de la guardería, todos aquellos datos relacionados con el menor, que desde el punto de vista biológico, psíquico o social, considere necesario que el personal de la guardería deba tener conocimiento.

Estos avisos deberán proporcionarse a más tardar el día hábil siguiente en que ocurran los hechos”.

Así, el artículo 17 nos señala que “el trabajador está obligado a observar las indicaciones de tipo médico-preventivo que se le hagan por parte del personal autorizado de la guardería, a fin de que los menores sean sometidos a exámenes médicos, en la forma y en los plazos que establezca el Instituto, dichos exámenes se realizarán en las unidades médicas institucionales que se les asignen o en la que estén adscritos”.

Además, de conformidad con el numeral 18, “el trabajador o persona autorizada presentará al menor con sus artículos de uso personal en la cantidad y con las características que en la guardería se le indique.

Los menores no llevarán ningún objeto que les pueda causar daño a su persona o a la de los otros menores, de igual manera no podrán llevar alimentos, alhajas o juguetes, permitiendo sólo el acceso de estos últimos, el día en que por el programa educativo se requieran”.

Por otra parte, en el artículo 19, se estipula también que “el trabajador o la persona autorizada informará diariamente al personal de la guardería, el estado de salud que observó el menor durante las últimas doce horas.

En caso de que se informe que el menor durante este lapso sufrió algún accidente o presentó alteraciones en su estado de salud, el trabajador o la persona autorizada deberá esperar el resultado del filtro sanitario que se haga para su aceptación o rechazo, en este último caso, el trabajador o la persona autorizada se encargarán de trasladar al menor a la unidad médica que le corresponda.

La omisión de proporcionar la información mencionada, en los párrafos precedentes, relevará en su caso, de responsabilidades al personal institucional”.

De igual manera, el artículo 20 nos indica que “el trabajador deberá informar al personal de la guardería las causas que hayan originado las lesiones físicas que presente el menor y que hubieren sido detectadas por el personal de la misma en su recepción o durante su estancia. Dependiendo de la gravedad de las lesiones y en caso de que éstas se apreciaran reiteradamente en el cuerpo del menor, la dirección de la guardería tomará las medidas médicas, administrativas o legales que correspondan, solicitándose en este último caso el apoyo de los servicios jurídicos delegacionales”.

En consecuencia, y para efectos del artículo 21, “en el caso en que se deba administrar algún medicamento o alimento especial al menor

durante su estancia en la guardería, el trabajador entregará la receta médica correspondiente al momento de presentar al menor en la guardería, misma que deberá tener fecha de expedición no mayor a siete días anteriores a su presentación, con el nombre, matrícula o número de cédula profesional y firma del médico responsable. La administración del medicamento o alimento especial será siempre a solicitud del trabajador en la forma que señale la receta respectiva y de acuerdo a los horarios establecidos en la guardería.

La falta de presentación de la receta médica para la administración de medicamentos o alimentos especiales al menor, será causa de su no admisión por ese día y así también cuando la receta prescriba la aplicación de inyecciones, gotas óticas u oftálmicas, las cuales tengan que administrarse al menor durante su estancia en la guardería”.

Aunado a lo anterior, se estipula en el artículo 22 que “el trabajador estará obligado a acudir a la guardería cuando sea requerida su presencia por motivos de salud del menor.

Tratándose de trámites administrativos, el trabajador o personas autorizadas deberán acudir a la guardería cuando se les requiera.

Asimismo el trabajador deberá participar activamente en los programas educativos y de integración familiar del menor”.

Del mismo modo y en conformidad con el numeral 23, “el trabajador deberá avisar con anticipación al personal de la guardería la inasistencia del menor a la misma, así como las causas que la motiven”.

Así, “cuando el trabajador informe a la guardería la inasistencia del menor por padecer una enfermedad infectocontagiosa, para ser readmitido, el trabajador deberá presentar la hoja de valoración médica que le será proporcionada por el personal de la guardería, misma que deberá ser llenada por la unidad médica que le corresponda.

En caso de inasistencia del menor no justificada por más de ocho días, se presumirá la enfermedad del mismo, y para su readmisión se deberá seguir por parte del trabajador el trámite indicado en el párrafo anterior” (artículo 24).

Ahora bien, según lo señalado por el artículo 25, “cuando el menor durante su estancia en la guardería requiera de atención médica de urgencia, será trasladado a la unidad médica correspondiente, por el personal de la guardería.

En este supuesto se informará al trabajador o personas autorizadas dicha situación, quienes tendrán la obligación de presentarse en dicha unidad médica para conocer el estado de salud del menor y permanecer con él.

El personal de la guardería que acompañe al menor a la unidad médica permanecerá con el menor hasta en tanto llegue el trabajador o personas autorizadas, las cuales se deberán identificar plenamente”.

En consecuencia, y de acuerdo con el artículo 26, “los menores sólo serán entregados al trabajador o a las personas autorizadas para

recogerlos, previa exhibición de la credencial que en su oportunidad les fue expedida por la guardería”.

La pérdida de la credencial de identificación del trabajador o de las personas autorizadas para recoger al menor deberá ser comunicada por escrito en forma inmediata a la guardería, para su reposición (artículo 27).

Por otro lado, es importante recalcar que, de acuerdo al artículo 28, “el trabajador o personas autorizadas se abstendrán de presentarse a recoger al menor a la guardería, bajo el influjo de bebidas embriagantes, drogas, enervantes o cualquier otra sustancia tóxica que altere su estado de conciencia.

Si se cumple el supuesto anterior, la dirección de la guardería se reserva la facultad de retener al menor hasta antes del cierre de la misma, lapso durante el cual el personal de la guardería agotará las instancias para localizar a otra persona autorizada para recoger al menor y llegado el caso, procederá de acuerdo a lo establecido para el manejo del niño abandonado, mencionado en el artículo 11 de este reglamento. Independientemente de lo anterior, se aplicará en su caso, al trabajador las sanciones que sobre el particular se establecen en este cuerpo normativo”.

De igual forma, “el trabajador procurará cumplir en su hogar con las indicaciones que, en materia de alimentación, cuidado de la salud y educación del menor, le haga el personal técnico responsable de los servicios de la guardería” (artículo 29).

El trabajador y personas autorizadas, así como el personal de la guardería, se conducirán en todo momento con respeto y cortesía a fin de mantener y estrechar la mutua relación en beneficio del menor usuario. Lo anterior sin perjuicio de las sanciones que en caso de proceder se pudieran aplicar (artículo 30).

En el mismo orden de ideas, en el Capítulo IV, denominado De la suspensión de los servicios en las guarderías, en el artículo 31 se señala que “la dependencia responsable de la operación de las guarderías en cada delegación podrá ordenar la suspensión temporal o indefinida de los servicios que presta una guardería, cuando se den las causas que se mencionan a continuación:

I. Cuando se detecte la existencia o la posibilidad de un padecimiento epidémico entre los menores, de tal manera que se haga indispensable aislar el área que ocupa la guardería por el tiempo que los servicios médicos institucionales consideren necesario.

II. Cuando a juicio del Instituto sea necesario ejecutar obras de reparación, ampliación, remodelación o reacondicionamiento del inmueble que ocupa la guardería, durante las cuales sea imposible la prestación del servicio en condiciones normales para los menores o se ponga en riesgo su seguridad.

III. Cuando sobrevenga algún fenómeno natural, calamidad o causa operativa que impida la prestación del servicio”.

En consecuencia, según el artículo 32, “en el caso de incumplimiento a lo establecido en este reglamento por parte del trabajador o de las personas autorizadas se aplicarán las sanciones siguientes:

I. Amonestación escrita, cuando el incumplimiento sea por violación a los artículos 5, 9, 12, 16, 17, 18, 22 párrafo segundo, 23 y 26.

II. Amonestación escrita con apercibimiento en el caso de incumplimiento a lo preceptuado por el artículo 19.

III. Suspensión temporal del servicio:

a) Un día cuando el incumplimiento se refiera a los artículos 22 párrafo primero y 25. De igual manera se sancionará a los casos de reincidencia señalados en la fracción I de este artículo cuando así proceda.

b) Tres días cuando el incumplimiento se refiera al artículo 30.

c) Diez días cuando el incumplimiento se refiera a los artículos 11 y 28.

IV. En caso de reincidir en el incumplimiento del artículo 30, previa investigación que se realice sobre el particular por el

área delegacional responsable de guarderías, de ser procedente, ésta ordenará el cambio de guardería del menor”.

Aunado a lo anterior, en el artículo 33 se establece que “además de las causas de suspensión temporal del servicio a que se refiere la fracción III del artículo anterior, también podrá suspenderse temporalmente éste por lo siguiente:

I. Enfermedad transmisible, ya sea infecciosa o parasitaria.

II. Presentar el menor algún trastorno físico o mental que ponga en peligro su integridad o la de los menores con los que conviva.

III. Cuando el trabajador no cumpla con el programa de aplicación de vacunas del menor”.

En concordancia con lo anterior, en el artículo 34 se estipula que “la suspensión del servicio podrá ser indefinida por las causas siguientes:

I. Cuando el menor presente algún padecimiento de tipo irreversible e incapacitante que requiera manejo y técnicas especializadas.

II. Reincidencia en algunas de las causas que originaron una suspensión temporal por incumplimiento a lo preceptuado en los artículos 11 y 28 de este reglamento.

La suspensión indefinida será valorada y razonada por las áreas delegacionales responsables de guarderías y la de servicios jurídicos”.

Por ende, en caso de suspensión del servicio se notificará personalmente y por escrito al trabajador especificando si la suspensión es temporal o indefinida y las causas que la originaron (artículo 35).

Finalmente, “en el supuesto de no encontrarse de acuerdo el trabajador ante una sanción, la dependencia delegacional responsable del servicio de guarderías lo citará para que en un lapso no mayor a quince días contados a partir de la notificación a que se refiere el artículo precedente, el inconforme aporte los elementos de prueba que estime oportunos y se dicte la resolución administrativa que corresponda.

Durante este lapso, no se aplicará sanción alguna, hasta en tanto no se pronuncie resolución en el procedimiento administrativo antes descrito.

Sin perjuicio de lo anterior, en casos de interés general o en aquéllos en que se pueda causar un perjuicio a los miembros integrantes de la guardería o a los menores que acuden a la misma, se aplicará de manera inmediata la sanción.

Contra el acuerdo que se emita con motivo de la aclaración, el trabajador podrá interponer el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 294 de la Ley, el que será sustanciado en la forma y términos que señale el reglamento respectivo”.

3.3.2. Reglamento de Guarderías para Hijos de Trabajadores del IMSS

Antes de entrar al estudio de este ordenamiento jurídico, es importante que aclaremos que dicho Reglamento se encuentra dentro del Contrato Colectivo de Trabajo 2005-2007, “que celebran por una parte, **el Instituto Mexicano del Seguro Social**, representado por su Director General, licenciado Fernando Flores y Pérez, y por la otra, en representación del interés profesional de todos y cada uno de sus miembros, el **Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social**, organización legalmente constituida, con registro en el Departamento de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, bajo el número 1883, Sindicato representado por su Comité Ejecutivo Nacional, **quienes en el curso de sus disposiciones serán designados como el Instituto y el Sindicato**, respectivamente, **y al tratarse conjuntamente serán designados como las partes**”⁹⁴, el cual se formaliza para regir en todas las dependencias del Instituto, al tenor de 152 cláusulas, mismas que no se transcribirán en su totalidad por desviarnos demasiado de nuestro tema.

En consecuencia, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social establecen en este Contrato Colectivo las normas que regulan sus relaciones de trabajo.

Así, la calidad está cimentada en la participación, conjunta y coordinada, de trabajadores y funcionarios que día con día llevan a cabo

⁹⁴ Contrato Colectivo de Trabajo 2005-2007. IMSS-SNTSS. México. 2006. p. 5.

las tareas conducentes para brindar seguridad a través de los servicios institucionales.

Por lo tanto, este pacto laboral es el resultado de una discusión razonada, a partir de un análisis sereno, ausente de posiciones de fuerza, realizando el mayor esfuerzo posible, acorde a las circunstancias del país, para lograr un acuerdo general que cumpla con las expectativas de los trabajadores y fortalezca a la Institución al permitirle consolidar su renovación e incrementar la calidad de los servicios, con la certeza que de este modo se está avanzando en la cultura laboral del Instituto y en la preservación de los principios solidarios y redistributivos que dan fundamento y fortaleza a la Seguridad Social Mexicana.

Explicado lo anterior y retomando nuestro tema, el Reglamento de Guarderías para Hijos de Trabajadores del IMSS, se divide en nueve capítulos: del derecho a la prestación de guarderías; de la inscripción de los niños; de la recepción y asistencia de los niños; de la alimentación de los niños en las guarderías; de la asistencia médica; de la educación; de la entrega del niño a la madre o al padre; del pago supletorio de guardería, y de las obligaciones de los trabajadores con hijos en guarderías.

Así, en su artículo 1º nos establece que “el presente Reglamento determina las normas y procedimientos generales que deben aplicarse en aquellas guarderías donde el Instituto proporcione exclusivamente el servicio a los hijos de sus trabajadores, de conformidad con la Cláusula 76 del Contrato Colectivo de Trabajo.

Tienen derecho a la prestación de guarderías:

a) Los hijos de trabajadoras;

b) Los hijos de trabajadores viudos; y

c) Los hijos de trabajadores divorciados que por resolución judicial hayan obtenido la patria potestad, o en su defecto la custodia de los mismos”.

Cabe mencionar que la Cláusula 76 a que se refiere el artículo anterior, acuerda lo siguiente:

I. “El Instituto se obliga a suministrar a sus trabajadores el servicio de guardería para sus hijos mayores de cuarenta y cinco días hasta los seis años de edad, durante las horas de su jornada laboral. Esta prestación se otorgará a las madres trabajadoras y a los trabajadores viudos o divorciados que acrediten este derecho y se prolongará por todo el año de calendario en el que los niños cumplan seis años de edad.

II. Estas guarderías funcionarán con un número de 250 niños y estarán establecidas en los centros de trabajo o en los lugares más cercanos a ellos.

III. En aquellas guarderías en que no hubiere cupo, el Instituto cubrirá al trabajador la cantidad de \$100.00 (cien pesos

00/100 M.N.) mensuales por cada hijo al que debiera dársele este servicio, previa comprobación de su derecho.

IV. El Instituto se obliga a establecer las guarderías necesarias, en un plazo no mayor de un año, a partir de la firma de este Contrato, y si las guarderías no han quedado establecidas total o parcialmente, se obliga a pagar la cantidad de \$100.00 (cien pesos 00/100 M.N.) mensuales por cada hijo que por esta causa no pueda percibir esta prestación social.

V. El Reglamento de Guarderías elaborado por las partes, para la vigilancia y aplicación de esta Cláusula, se incorpora a este Contrato y forma parte del mismo”.

Ahora bien, dicha Cláusula 76, se relaciona a su vez con la Cláusula Transitoria 8a del Contrato Colectivo de Trabajo, la cual nos señala que “el Instituto y Sindicato convienen que en un plazo de 90 días determinarán la conveniencia de integrar a los Sistemas Ordinarios de Guarderías, a los hijos de sus trabajadores y establecer en las actuales guarderías, la educación preescolar para los mismos”.

Por otra parte, el artículo 2° del referido Reglamento, nos indica que “la edad de los niños para el derecho a la prestación es la de cuarenta y cinco días a seis años, prolongándose por todo el año calendario escolar de la Secretaría de Educación Pública, cuando los niños lleguen a la edad de seis años y a esa fecha, no hubiere concluido dicho año calendario”.

Así, de conformidad con el artículo 3°, “dentro de los horarios de funcionamiento de las guarderías a que se refiere el Artículo 28 de este Reglamento, la prestación se otorgará a los hijos de los trabajadores con derecho a ella, conforme a la jornada contratada de éstos y de acuerdo con los horarios asignados a los mismos”.

La prestación de guardería se suspenderá durante los períodos vacacionales de los trabajadores así como durante el disfrute de licencias sin sueldo mayores de cinco días (artículo 4°).

En cuanto al Capítulo II, en el artículo 5° se establece que “la inscripción de hijos de trabajadores con derecho a guardería, ésta se hará a través del Sindicato, quien tramitará ante la oficina correspondiente de la Jefatura Delegacional de Prestaciones Económicas y Sociales dependiente de la Delegación Estatal, Regional o del Distrito Federal, a la que estén adscritos, las solicitudes que reciba”.

Así, de acuerdo con el artículo 6, “los trabajadores con derecho a la prestación de guardería, presentarán al Sindicato la siguiente documentación:

- a) Credencial o gafete que lo acredite como trabajador del Instituto;
- b) Copia del último tarjetón de pago;
- c) Copia del acta de nacimiento del niño por inscribir;

d) Dos fotografías tamaño infantil del (a) solicitante;

e) Dos fotografías tamaño infantil del (a) hijo (a) tomadas en fecha inmediata anterior a la de la inscripción; y

f) Dos fotografías de dos personas que puedan recoger al niño en ocasiones especiales en que personalmente no pueda ir el trabajador”.

En consecuencia, el artículo 7° establece que “los trabajadores viudos, además de la documentación señalada en el artículo que antecede, deberán presentar acta de defunción de la madre del niño”.

Los trabajadores divorciados presentarán la documentación a que se refiere el Artículo 6 de este Reglamento y la resolución de divorcio en la que se consigne que el hijo por inscribir ha quedado bajo su custodia (artículo 8).

Satisfechos los requisitos anteriores se entregará al solicitante la orden de inscripción a la guardería que le asigne la oficina correspondiente de la Jefatura Delegacional de Prestaciones Económicas y Sociales de la Delegación respectiva, en la cual se desahogarán los trámites ulteriores, respetándose el orden cronológico fijado por el Sindicato, quien recibirá con periodicidad no mayor de treinta días la información de la dictaminación de los lugares (artículo 9).

Por otro lado, el numeral 10° nos indica que “si en las guarderías no hubiese cupo, la oficina correspondiente de la Jefatura Delegacional

de Prestaciones Económicas y Sociales, dependiente de la Delegación respectiva a que se refiere el artículo anterior, expedirá constancia en ese sentido; la que servirá para acreditar el derecho a la prestación supletoria a que se refiere este Reglamento”.

Ahora bien, en el artículo 11 se estipula que “en la guardería asignada, la trabajadora o el trabajador beneficiarios deberá satisfacer el siguiente trámite de ingreso:

- a) Entregar la orden de inscripción;
- b) Comprobante de horario y vacaciones;
- c) Examen médico del niño, expedido por la clínica de adscripción con vigencia de siete días;
- d) Cartilla Nacional de Vacunación o en su caso carnet de inmunización actualizado;
- e) Señalar expresamente hasta dos personas autorizadas para recoger al niño; y
- f) Recabar las credenciales expedidas a través de la guardería, indispensables para entregar y recoger al niño de la misma”.

Por su parte, el artículo 12 señala que “el niño será entregado para el turno matutino, entre las seis treinta y las ocho treinta horas y para el

turno vespertino entre las trece treinta y las catorce treinta y en ambos casos en buen estado de limpieza”.

El niño deberá ser entregado únicamente al personal encargado de la recepción de la guardería (artículo 13).

Así, para que el niño sea admitido en la guardería, después de haber pasado por el filtro sanitario establecido, debiéndose esperar el resultado correspondiente (artículo 14).

Además, el artículo 15 indica que “los niños serán entregados desprovistos de juguetes, dinero, alhajas, alimentos y otros artículos y objetos que puedan causarle daño a ellos mismos o a otros niños”.

De igual forma, en el artículo 16, se señala el equipo de ropa debidamente marcada de cada niño con la dotación diaria, de acuerdo a sus características; es decir, la ropa y demás instrumentos que se pueden necesitar si los niños pertenecen a las etapas de Lactantes A y B (de 45 días a 12 meses); lactantes C (de 12 a 18 meses de edad); maternal A y B1 (de 18 a 30 meses de edad); maternal B2 y C (de 30 a 48 meses de edad) o de preescolar (de 48 a 72 meses de edad).

La alimentación que se proporcione en las guarderías a los niños, se hará de acuerdo a los requerimientos nutricionales y a su edad, salvo en aquellos casos especiales de acuerdo a las recomendaciones médicas correspondientes (artículo 17).

Por ello, “cuando por motivo especial sea administrado al niño algún alimento antes de su entrega a la guardería, deberá ser reportado este hecho al personal de recepción” (artículo 18).

En cuanto a la asistencia médica, el artículo 19 establece que se otorgarán los servicios médicos en las guarderías, con fines de vigilancia, control de la salud y valoración de la estancia temporal o definitiva de los niños, acatando las prescripciones de los médicos de las clínicas de adscripción y proporcionando auxilio en los casos de urgencias médicas; también se prestarán servicios de medicina preventiva, mediante programas permanentes y específicos para guarderías.

En los casos de urgencias en las guarderías, independientemente de la atención médica de que deben ser objeto los niños, éstos serán derivados a la clínica u hospital de la institución más cercana a la guardería de que se trate, dando aviso inmediato a los padres (artículo 20).

Por ende, el artículo 21 nos señala que “a los niños de guarderías solamente se les ministrará medicamentos que hayan sido entregados por los familiares y que hubieren sido prescritos por un médico, dentro de los siete días anteriores a la fecha de su presentación.

La receta deberá contener los siguientes datos: fecha, nombre del niño, nombre, firma y cédula profesional del médico, medicamento, dosis y período durante el cual se debe administrar; en caso de ser receta de médico institucional contendrá su matrícula.

Cuando el personal de la guardería considere inadecuada la aplicación de un medicamento, solicitará la opinión médica institucional”.

Además, todo niño que falte más de ocho días en forma continua, será sometido en la guardería a un nuevo examen médico a su regreso, independientemente de las causas que hayan motivado su ausencia (artículo 22).

Igualmente, los niños con inasistencias causadas por enfermedad, serán recibidos mediante la presentación de la constancia de alta expedida por los médicos del Instituto a que estén adscritos (artículo 23).

En los casos en que los niños no hayan sido tratados en sus enfermedades por los médicos de su adscripción que les correspondan, serán sometidos a examen médico en sus clínicas de adscripción (artículo 24).

En relación a la educación, el artículo 25 nos indica que “se tendrá especial cuidado en que la enseñanza del niño desarrolle en él, normas de conducta, así como hábitos de higiene personal, que le ayudarán a lograr una convivencia armónica en un ambiente social”.

Así, “el programa de educación preescolar que se imparta en las guarderías, será el establecido por la Secretaría de Educación Pública” (artículo 26); por lo que “se entregará al niño que egrese de guardería, al término de su educación preescolar, una constancia que acredite su asistencia” (artículo 27).

Por otro lado, el artículo 28, en relación a la entrega del niño a su padre o madre, señala que el niño deberá ser recogido hasta 45 minutos después de la hora de salida del trabajo de la madre o del padre en su caso y dentro del horario de funcionamiento de la guardería, que será de las 6:30 a las 21:45 horas.

En este caso, el niño será entregado solamente a las personas autorizadas para ello, acreditado con la credencial vigente que ha sido proporcionada por la guardería (artículo 29).

Por su parte, el artículo 30, nos informa que “cuando la persona autorizada al efecto no acuda a recoger al niño en el tiempo establecido, por causas imputables al trabajador con derecho a la prestación, éste se hará acreedor a las sanciones correspondientes, que consistirán en suspensiones temporales o definitivas según proceda en cada caso”.

En relación al pago supletorio de guardería, contemplado en el artículo 31, éste se presenta “cuando no hay guardería o hay falta de cupo en las mismas, por lo que el Instituto subsidiará al trabajador con derecho a ella, con la cantidad de cien pesos mensuales por cada hijo al que debiere dársele este servicio, previa comprobación de su derecho. Los trabajadores, de acuerdo a la capacidad disponible en las diversas guarderías, podrán optar por aquella que se encuentre más cercana a su domicilio o a su centro de trabajo. La cantidad arriba señalada se entregará a los trabajadores con hijos con derecho a la prestación, cuando no sea posible otorgársela, cuando laboran en jornadas acumuladas incluyendo las nocturnas o en hora que no funcionen las guarderías”.

El derecho al pago supletorio señalado en el artículo anterior se pierde al ingresar el niño a la guardería, por lo que los interesados deben comunicarlo al Departamento de Personal de la Delegación respectiva y al Sindicato, para los efectos conducentes (artículo 32).

Igualmente, los trabajadores con hijos en guarderías deberán colaborar en el cumplimiento de todas y cada una de las disposiciones que a ellos corresponda, consignadas en los artículos relativos de este Reglamento (artículo 33).

Para cualquier aclaración relacionada con los servicios de guardería que se presten a hijos de trabajadores, deberá acudir a la Directora del establecimiento correspondiente (artículo 34).

Así, en el artículo 35, se puede observar que los trabajadores con hijos en guarderías están obligados a proporcionar al personal técnico de la misma, la información verídica y correcta que le sea solicitada en relación con su hijo.

Del mismo modo, los trabajadores con hijos en guarderías darán su anuencia y cooperación para que se realicen los estudios socio-económicos necesarios (artículo 36).

Queda prohibido estrictamente gratificar con obsequios o monetariamente al personal de las guarderías, lo anterior de conformidad con el artículo 37.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 38, “cuando el trabajador con hijos en guarderías cambie su horario de trabajo, de jornada o de turno deberá avisarlo a la guardería correspondiente para los efectos que procedan”.

Además, “los trabajadores con hijos en guarderías renovarán anualmente las fotografías de sus hijos y de las personas autorizadas para recogerlos, así como constancia de permanencia en el trabajo, y las fechas de disfrute de vacaciones” (artículo 39).

De igual modo, el artículo 40 nos señala que “los trabajadores darán aviso oportuno a las guarderías de las causas que motiven las inasistencias de sus hijos”.

Igualmente, los trabajadores con hijos en guarderías procurarán continuar en el hogar, con apego a las indicaciones del personal técnico de las mismas, la labor realizada en materia de alimentación, servicio médico y educación (artículo 41).

Por ello, con el fin de mantener en óptimas condiciones la salud de los hijos de trabajadores que asistan a guarderías, se procurará proporcionarles la comida hogareña, de acuerdo con las indicaciones del personal técnico del área normativa (artículo 42).

Así, conforme al artículo 43, “en caso de que aparezcan signos o síntomas de alguna enfermedad estando el niño en la guardería, se dará la atención médica que requiera, avisando si es necesario a los padres,

los que deberán presentarse lo más pronto posible, sin perjuicio de su salario”.

Cuando las guarderías tengan programas de inmunización los niños serán presentados el día y a la hora que al efecto se señalen (artículo 44).

Asimismo, los trabajadores con hijos en guarderías, cuando sea requerida su presencia para pláticas, conferencias o entrevistas, deberán asistir con puntualidad a las mismas, sin perjuicio de las labores que tengan encomendadas (artículo 45).

En caso de pérdida de la credencial de guardería deberá avisarse inmediatamente a la Dirección de la misma, para la reposición correspondiente y tomar medidas procedentes (artículo 46).

En cuanto a las causas de suspensión temporal o definitiva, en el artículo 47, se indica que “cuando el niño falte durante ocho días consecutivos, quedará suspendido hasta que se comprueben los motivos de las inasistencias”.

Del mismo modo, en el artículo 48, se estipula que “las Jefaturas Delegacionales de Prestaciones Económicas y Sociales dependientes de las Delegaciones Estatales, Regionales y del Distrito Federal, en sus respectivas jurisdicciones, podrán suspender temporalmente a niños que presentan alguna alteración grave de conducta que obstaculice el funcionamiento de la guardería, dando aviso oportuno a los padres y enviándolos al servicio correspondiente para su atención”.

En caso de enfermedad, el médico señalará por escrito cuántos días dejará de asistir el niño (artículo 49).

Por otro lado, el Jefe Delegacional de Prestaciones Económicas y Sociales a través de las áreas correspondientes, podrá suspender de tres a quince días al niño cuya madre o padre, en su caso, reincida en presentar desaseado al niño; no esperar el filtro sanitario; tratar con faltas de educación al personal de la guardería; y/o en recoger tarde al niño (artículo 50).

Con respecto al artículo 51, éste nos establece que el niño será suspendido definitivamente cuando con posterioridad a su ingreso manifieste algún padecimiento que necesite atención y cuidados especiales, determinado por el Jefe Delegacional de Prestaciones Económicas y Sociales en base a los dictámenes médicos correspondientes.

A su vez, en el artículo 52 se estipula que “será suspendido definitivamente el niño cuando la madre o el padre, en su caso, no lo recoja en más de tres ocasiones, dentro de los horarios señalados y sin razón fundada”.

También será suspendido en forma definitiva el niño cuyo padre o madre gratifiquen al personal de las guarderías con obsequios o dinero (artículo 53).

Otro motivo de suspensión de la prestación de asistencia a guardería es el incumplimiento de las disposiciones contenidas en este Reglamento, que justifiquen esa determinación (artículo 54).

En suma, las suspensiones definitivas y la inadaptabilidad del niño que ocasione su baja en la guardería, siempre y cuando ésta última sea dictaminada por el Personal Técnico de Nivel Central, generará el derecho al pago del subsidio a que se refiere el Artículo 31 de este Reglamento (artículo 55).

Finalmente, en el artículo 56, se señala que las suspensiones temporales o definitivas de la prestación de guarderías serán comunicadas al Sindicato y cuando así proceda a la Comisión Mixta Disciplinaria o Subcomisiones correspondientes.

En conclusión, como pudimos observar a lo largo de este capítulo, no sólo basta con saber cómo se regula el Seguro de Guarderías en la Ley del Seguro Social, sino también la forma y los términos en los que se reglamenta dicho seguro, tanto en nuestra Constitución Política, como en las diversas leyes y reglamentos, creados para tales efectos.

Lo anterior, toda vez que al conocer el conjunto de normas aplicables a la prestación del servicio de guarderías, nos será más fácil saber y conocer los puntos débiles y los aciertos de dichas legislaciones; así como, tener mayor manejo de la prestación de este servicio, optimizando el funcionamiento de los lugares adecuados para la prestación del mismo, tanto por los beneficiarios, como por como los prestadores del servicio, siempre apegados a la Ley.

CAPÍTULO 4

LA PROBLEMÁTICA Y LOS RETOS DE LAS GUARDERÍAS A TRAVÉS DE LOS ESQUEMAS DEL IMSS

A lo largo de toda nuestra investigación, no sólo hemos podido observar el comienzo y el progreso, a través del tiempo, de la Seguridad Social, sino que también nos hemos podido percatar tanto de sus aciertos, como de sus errores.

En efecto, la Seguridad Social tiene grandes objetivos, metas y retos que alcanzar, los cuales surgen de la necesidad de una sociedad, en su mayoría conformada por mujeres, que se ven obligadas, por diversas circunstancias, a trabajar y dejar a sus hijos al cuidado de terceras personas, con la incertidumbre de saber si los atienden como si ellas mismas lo hicieran.

Aunado a lo anterior, tenemos también a los padres solteros (incluidos los viudos, los divorciados o separados), a los cuales se les dificulta, en mayor o igual medida que a una mujer, el tener que trabajar y a la vez hacerse cargo de una responsabilidad para la cual, lamentablemente, no son educados para afrontarlo: cuidar y educar a sus hijos.

Es así, como en este capítulo queremos plasmar las deficiencias y ventajas que encontramos no sólo en el marco jurídico y normativo; sino también, en las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), frente a las guarderías particulares, y por último, saber la

situación financiera real del IMSS, para así, una vez detectados los puntos débiles, darles una posible solución, en cuanto a la disponibilidad de recursos materiales y humanos, para mejorar el funcionamiento en el servicio de guarderías.

4.1. Limitaciones y contradicciones, en la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, referentes al estado civil de los beneficiarios del Servicio de Guarderías.

Previamente, en el Capítulo 3, tuvimos la oportunidad de conocer el contenido, no sólo de la Ley del Seguro Social (LSS), en el ramo de guarderías, sino también de los Reglamentos aplicables a la materia.

Ante todo, en este apartado, trataremos de explicar las discrepancias existentes entre la LSS y los Reglamentos referentes a la prestación del servicio de guarderías, frente a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de este modo, centraremos nuestro estudio y análisis, en el Distrito Federal, pues si tratásemos de ver todas las contradicciones existentes con todas las legislaciones del país, sería soberbio de nuestra parte el siquiera pensarlo.

De ahí, que primero debemos leer los aludidos ordenamientos de seguridad social, para analizarlos, encontrando que en dichas leyes, se limita tanto al hombre como a la mujer, en virtud de su estado civil, contraviniendo con ello lo dispuesto no sólo por nuestra Constitución Política, en el ámbito federal; sino también, en el caso específico del Distrito Federal, en contra de lo señalado por el Código Civil y la ahora

tan polémica Ley de Sociedades de Convivencia, ambos con aplicación territorial en dicha entidad federativa

Sobre esto, y como previamente ya lo habíamos asentado, nuestra Constitución Política, en su artículo 4º, precisa, sin dejar dudas, que “El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia”.

Aclarado lo anterior, tenemos que por su parte, el artículo 2º, del Código Civil para el Distrito Federal, señala que “La capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer. A **ninguna persona por razón de** edad, sexo, embarazo, **estado civil**, raza, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica carácter físico, discapacidad o estado de salud, **se le podrá negar un servicio o prestación a la que tenga derecho**, ni restringir el ejercicio de sus derechos cualquiera que sea la naturaleza de éstos”.

Ahora bien, de la lectura de los artículos anteriores, podemos concluir que a una persona, sea hombre o mujer, y sin importar su estado civil, entre otras cosas, no se le puede negar un servicio o prestación a que tenga derecho; sin embargo, como ahora veremos, en la Ley del Seguro Social (LSS), se especifica otra cosa, y lo peor de todo es que se sigue cometiendo ese mismo error en los Reglamentos aplicables al Servicio de Guarderías.

En primer lugar, cuando leemos la LSS, en su artículo 205, podemos percatarnos que en dicho numeral se señala que “**Las madres**

aseguradas, los viudos, divorciados o los que judicialmente conserven la custodia de sus hijos, mientras no contraigan nuevamente matrimonio o se unan en concubinato, tendrán derecho a los servicios de guardería, durante las horas de su jornada de trabajo, en la forma y términos establecidos en esta Ley y en el reglamento relativo”.

Es decir, si bien es cierto que, conforme a lo estipulado en nuestra Constitución, el hombre y la mujer son iguales ante la Ley, nos preguntamos entonces el por qué se hace distingo entre las mujeres trabajadoras, sin especificar su estado civil, y entre los hombres que son viudos o divorciados.

¿Acaso un hombre afiliado al IMSS, que ha sido abandonado por su mujer o en el supuesto en el que ésta haya desaparecido, no puede solicitar que se le otorgue el servicio de guarderías?

O mejor aún, ¿qué sucede en el supuesto de que una mujer, soltera, viuda o divorciada, que tiene hijos de entre 43 días y hasta los 4 años, solicita el servicio de guarderías y decide casarse o vivir en concubinato?

¿También se le negará este derecho?

Lo anterior nos preocupa en virtud de que, suponiendo sin conceder, aún y cuando una mujer asegurada, se volviera a casar o viviera en concubinato, esto no significa que la mujer no necesite trabajar y se dedique única y exclusivamente a las labores propias de la casa,

puesto que la realidad nos indica que cada vez más mujeres que cuentan con un pareja, trabajan para ayudarle a la misma, y así entre los dos, solventar los gastos de la casa, lo que significa que si una mujer vive con un hombre, sin importar el estado civil, no quiere decir que será sólo ama de casa que cuidará, sin problemas de horario, a sus hijos.

Así las cosas, vemos que cae en el mismo error el artículo 3° del Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guardería (RPSG), mismo que nos establece que **“Quedarán protegidos por el ramo de guarderías las trabajadoras aseguradas del régimen obligatorio, así como aquellos trabajadores asegurados viudos o divorciados a quienes judicialmente se les hubiera confiado la guarda y custodia de sus hijos, mientras no contraigan matrimonio o entren en concubinato (...)**”.

Cabe mencionar que, con respecto al hecho de que solamente se protege a las mujeres trabajadoras del régimen obligatorio, se podría llegar a pensar ¿qué pasa con aquellas que trabajan por su cuenta y que se incorporan voluntariamente al IMSS?

A pesar de lo anterior, dicho supuesto queda cubierto al dar lectura al numeral 13 de la LSS, en el cual se establece que “Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio: I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados; II. Los trabajadores domésticos; III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; IV. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y V. Los trabajadores

al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social”.

Por otra parte, otra contradicción entre la LSS y el RPSG, es sin duda, que en la primera se maneja que a parte de las trabajadoras y trabajadores viudos o divorciados, también tiene derecho a que se le proporcione el servicio de guarderías aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos, dejando abierta la posibilidad de ser ésta persona, a los abuelos, tutores, albaceas, etc., que en el caso de muerte o desaparición de uno o de ambos padres, tienen la custodia de los niños.

Es así, que de igual forma, en el artículo 1° del Reglamento de Guarderías para Hijos de Trabajadores del IMSS (RGHTIMSS), se establece que ” (...) **Tienen derecho a la prestación de guarderías: a) los hijos de trabajadoras; los hijos de trabajadores viudos; y c) los hijos de trabajadores divorciados que por resolución judicial hayan obtenido la patria potestad, o en su defecto la custodia de los mismos**”.

No obstante lo anterior, éste es el **único ordenamiento**, de los que hemos estudiado en este capítulo, en el cual no se estipula que sólo se tendrá derecho a esta prestación mientras no se contraiga matrimonio o se una en concubinato, lo que creemos un avance en este sentido.

Sin embargo, pese al avance que observamos en el punto anterior, en el referido Reglamento, sólo se contemplan como sujetos, para ser

beneficiarios de este servicio, de nueva cuenta, a los hijos de las trabajadoras y padres viudos o divorciados, sin tomar en consideración a todas aquellas personas que puedan tener la custodia de los menores, cuando falta uno o los dos padres; por lo tanto, el Reglamento va en contra de lo que la propia LSS regula en ese sentido.

Además, nos resulta de gran peculiaridad, el hecho de que precisamente en este Reglamento para los trabajadores del IMSS, conforme al artículo 7°, se establece que **“los trabajadores viudos (...), deberán presentar acta de defunción de la madre del niño”**, y ni qué decir del artículo 8°, el cual indica que **“Los trabajadores divorciados presentarán (...) la resolución de divorcio en la que se consigne que el hijo por inscribir ha quedado bajo su custodia”**.

Cuando decimos que se nos hacen peculiares dichos numerales, lo son porque, nos percatamos que no se toma en cuenta, otra vez, el supuesto de que un hombre sea abandonado por su mujer o que ésta desaparezca.

Ejemplifiquemos el supuesto para tener mayor comprensión de nuestra molestia.

Por una parte, tenemos a un matrimonio, en donde el hombre es trabajador del IMSS, en una de las tantas clínicas que hay en el Distrito Federal, y tiene dos hijos, uno de seis meses y el otro de 2 años de edad.

Es así que, el matrimonio decide irse de vacaciones, con todo e hijos, puesto que no tienen más familia, y es justo en esos días de

reposo, que en donde se encontraban vacacionando, se presenta un fenómeno natural de tal magnitud que resulta desastroso para propios y turistas, siendo lamentable que la esposa y ama de casa desaparece sin dejar rastro alguno.

El problema ahora, además de la desaparición de la madre y esposa, es el hecho de que el padre no tiene quien le cuide a sus hijos, pero cuenta con el servicio de guarderías del IMSS, máxime que es trabajador del propio Instituto; no obstante lo anterior, si aplicamos literalmente el Reglamento de Guarderías para Hijos de Trabajadores del IMSS, resulta que nuestro afligido hombre, no sólo debe estar preocupado por su aún esposa, sino que, además, no es sujeto previsto para la prestación del servicio de guarderías, ya que, ni es viudo, ni tampoco divorciado, simplemente su esposa se encuentra en calidad de **desaparecida**.

En este caso, nuestro trabajador no puede presentar el acta de defunción o de divorcio, según lo señalado en el Reglamento, y siguiendo con nuestra hipótesis, si nos apegamos al Código Civil para el Distrito Federal (CCDF), podemos aplicar el Título Undécimo, de los Ausentes e Ignorados; en especial el numeral 649, mismo que nos muestra que “cuando una persona haya desaparecido y se ignore el lugar donde se halle y quien la represente, el juez, a petición de parte o de oficio, nombrará un depositario de sus bienes, la citará por edictos publicados en los principales periódicos de su último domicilio, señalándole para que se presente en un término que no bajará de tres meses, ni pasará de seis, y dictará las providencias necesarias para asegurar los bienes”.

Por lo que, de conformidad con lo señalado por el artículo 654, del mismo ordenamiento legal, “si cumplido el término del llamamiento, el citado (en este caso la esposa) no compareciere por sí, ni por apoderado legítimo, ni por medio de tutor o de pariente que pueda representarlo, se procederá al nombramiento de representante”.

En consecuencia, no será posible declarar la ausencia de la esposa de nuestro trabajador, sino hasta que hayan pasado dos largos años, contados a partir de la fecha en que se haya nombrado representante, todo conforme lo estipula el artículo 669 del CCDF.

¿Y mientras tanto? ¿Quién cuida a los niños mientras el padre trabaja?

Es ahí, cuando nos damos cuenta de que realmente no hay esa igualdad jurídica entre el hombre y la mujer, pues como vimos en nuestra teoría, si la mujer desaparece o abandona el hogar, sin que se le pueda localizar o saber siquiera si vive o muere, no se podría presumir su muerte, puesto que para que esto se diera, tendrían que pasar otros 6 largos años, aunados a los 3 a 6 meses en los que se le intentó localizar y los dos años que tuvieron que transcurrir para que se le declarase ausente.

Con lo anterior, en nuestro ejemplo, se obligaría al padre de estos niños a contratar los servicios de una guardería particular, en la cual no le pidieran tantas explicaciones y le otorgaran la prestación de este servicio al momento de solicitarlo, adecuándolo a sus necesidades, por lo menos, hasta que se regularizara la situación de la desaparición de su esposa;

eso sin contar que él podría trabajar lo más tranquilo posible, aún y cuando se le fuera gran parte de su sueldo en el pago de un servicio al que, por hechos y circunstancias no contemplados en el Reglamento, tiene derecho, pero no acceso.

Por cierto, ya que retomamos el tema del estado civil de una persona, al momento de transcribir el artículo 2° del Código Civil para el Distrito Federal, se resaltó la parte donde se indicaba que esto no era un factor para que se le negara la prestación de un servicio al que se tiene derecho, máxime si tomamos en consideración que ahora las Sociedades de Convivencia se han homologado, en lo aplicable, al concubinato

Cabe mencionar al respecto, que el pasado 16 de noviembre de 2006, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se publicó la Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal (LSCDF), estableciendo en su artículo 2° que “La Sociedad de Convivencia es un acto jurídico bilateral que se constituye, cuando **dos personas físicas de diferente o del mismo sexo**, mayores de edad y con capacidad jurídica plena, **establecen un hogar común**, con voluntad de permanencia y de ayuda mutua”; además de que “la **Sociedad de Convivencia se registrá, en lo que fuere aplicable, en los términos del concubinato** y las relaciones jurídicas que se derivan de este último, se producirán entre los convivientes” (artículo 5° de la LSCDF).

Bajo esas circunstancias, ya no importa si el trabajador, viudo o divorciado, o la trabajadora, vivieran en concubinato con una persona de igual o distinto sexo, de cualquier forma, se les negaría el derecho del servicio de guarderías en razón de su nuevo estado civil, por llamarlo así,

contraviniendo, de nueva cuenta, el artículo 4° constitucional y 2° del CCDF.

En suma, volvemos al hecho de que tanto en la LSS, como en el Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guardería, se maneja que sólo gozarán de la prestación del servicio de guarderías, los sujetos previstos en dichos ordenamientos, mientras **NO** contraigan matrimonio o vivan en concubinato; por ende, para que a un trabajador que se case o viva en concubinato no le afecte su estado civil, tendría que prestar sus servicios directamente al IMSS, pues en el Reglamento de Guarderías para Hijos de Trabajadores del IMSS, como ya habíamos mencionado anteriormente, es el único ordenamiento en el cual no se condiciona este servicio, en virtud del estado civil de las personas.

Para concluir este apartado, con gran tristeza, nos dimos cuenta que, aún y cuando la prestación del servicio de guarderías, en teoría, es para todos los afiliados o trabajadores del IMSS, se les puede negar dicho servicio; todo en virtud del estado civil; ya sea, por casarse nuevamente o vivir en concubinato, orillando a los trabajadores a mentir sobre el respecto, pues primero está la atención de sus hijos, que por derecho se les puede y debe otorgar, suponiendo en todos los casos, que existe el cupo en la guardería del IMSS, cosa contraria a la realidad, pero eso lo discutiremos más adelante.

En efecto, sin importar si son hombres o mujeres, mientras se encuentren afiliados al IMSS, todos tienen el mismo derecho a que sus hijos sean inscritos en las guarderías del Instituto, puesto que hoy en día

se han roto los esquemas tradicionales de que la mujer sólo debe estar en su casa y atendiendo a su marido y a los hijos.

Ahora, lo que vemos son a personas que necesitan pagar cuentas o simplemente superarse, y no importa ni el género ni el estado civil de las personas para que éstas necesiten que sus hijos sean atendidos mientras los padres trabajan.

Es ahí cuando vemos que, la realidad abrumante que vivimos hoy en día, no permite ser alcanzada, todavía, por los ordenamientos legales, sin importar la materia ni la entidad federativa de la que estemos hablando; ya que, cuando creemos que se han subsanado ciertas necesidades sociales, vemos que otras surgen y modifican las actuales.

Lo anterior se complica cuando no siempre se pueden aplicar las mismas reglas en los mismos casos, tal y como lo vemos en cada una de las entidades federativas, todas ellas con sus propios ordenamientos a nivel estatal, de ahí que en el caso del Distrito Federal se hayan encontrado ciertos defectos en relación a la legislación federal, por lo que nos queda claro que hay un largo camino que recorrer y muchas necesidades sociales y legales que subsanar.

4.2. Ventajas y desventajas de las Guarderías de los Esquemas Participativo y Vecinal Comunitario frente a las Guarderías Particulares.

Como bien sabemos, en nuestro país, los organismos públicos descentralizados encargados de prestar los servicios de seguridad social

son el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Sin embargo, todo nuestro estudio lo hemos centrado en el IMSS y en la prestación del servicio de guarderías que realiza dicha Institución; por lo tanto, para nosotros es de vital relevancia el saber los puntos débiles y los aciertos que tiene el Instituto, principalmente en sus esquemas Participativo y Vecinal Comunitario, frente a las guarderías particulares.

Ahora bien, cabe resaltar que, para el caso de las personas que no tienen acceso al servicio de guarderías por no ser derechohabiente, o simplemente, por no contar con los recursos suficientes para costear una guardería particular, el pasado 11 enero de 2007, el Presidente de la República, Felipe Calderón, manifestó la instauración de un Programa de Estancias Infantiles, mismo que busca crear espacios, a nivel de cada colonia o grupos de colonias, en los cuales se cuiden a los hijos de la madres trabajadoras; sin embargo, se contempla como prestadoras de este servicio a todas aquellas mujeres que cuentan con una casa habitación, pero no tienen ingresos.

Por lo anterior, creemos que para poder observar y estudiar las ventajas y desventajas de las guarderías de los esquemas del IMSS, frente a las guarderías particulares y a las estancias infantiles, de reciente creación, es necesario analizar y comparar lo que cada una ofrece, por lo que se procede a explicar la prestación de este servicio, a través de cuadros comparativos.

Guarderías del País y del D.F.				
Sujetos del Servicio	IMSS		Particulares	Estancias Infantiles
	Esquema Participativo	Esquema Vecinal Comunitario		
		Mujer trabajadora, trabajador viudo o divorciado o aquél al que judicialmente se le hubiere confiado la custodia de sus hijos (artículo 201 LSS).		Madres o padres que trabajan, y toda aquella persona que cuenta con la custodia del menor.
Ubicación	Preferentemente en pequeñas localidades.	Zonas metropolitanas y polos de desarrollo, de acuerdo a la demanda.	Zonas urbanas, semiurbanas y rurales, donde exista una demanda no atendida de servicios de cuidado y atención infantil.	
Instalaciones	Anteriormente, se adjudicaban los inmuebles mediante Convenio de Subrogación; a partir de mayo de 2005, lo es por licitación.		Los inmuebles en donde se preste el servicio, pueden encontrarse bajo contrato de arrendamiento, comodato o, incluso, ser propiedad de la guardería.	

Guarderías del País y del D.F.				
Promedio Costos y Horarios	IMSS		Particulares	Estancias Infantiles
	Esquema Participativo	Esquema Vecinal Comunitario		
	<p>El monto de la prima para este seguro es del 1% sobre el salario base de cotización, mientras que los horarios de atención son determinados por cada guardería, tomando en cuenta su ubicación, las características de la localidad y las necesidades de sus usuarios.</p>		<p>Tanto horario como el costo de atención, son determinados por cada guardería, tomando en cuenta su ubicación, las características de la localidad, los servicios que se prestan y las necesidades de sus usuarios. En el caso de las estancias infantiles, el Gobierno Federal cubrirá el costo de los servicios de cuidado y atención infantil hasta por \$700 mensuales por cada niño; además, la madre o padre de familia deberá hacer una aportación mensual por concepto de corresponsabilidad equivalente al 10% del monto del apoyo federal por niño.</p>	
Servicios	<p>Dentro del cuadro básico encontramos al aseo, alimentación, cuidado de la salud, educación, recreación de los menores.</p>		<p>Se repite el cuadro básico aplicado en las guarderías del IMSS. Sin embargo, cada guardería puede implementar los servicios que más convengan a sus necesidades e intereses; como computación, clases de ballet, inglés, karate, natación, transporte, y otros.</p>	
Número Unidades	<p>Tristemente, sólo hay 1 guardería de este esquema en todo el país, (Chihuahua)</p>	<p>A nivel nacional son 1341 unidades, mientras que en el D.F. sólo hay 95 guarderías.</p>	<p>No se puede saber con exactitud el número total de guarderías en el D.F., puesto que, por lo menos anunciadas en la Sección Amarilla hay más de 400, y cada vez se abren más sitios de este tipo.</p>	

Guarderías del País y del D.F.				
Capacidad	IMSS		Particulares	Estancias Infantiles
	Esquema Participativo	Esquema Vecinal Comunitario		
		De 48 a 96 lugares.	De 65 a 200 lugares.	Depende de cada guardería, pues se toma en cuenta su ubicación, las características de la población a la que va dirigida el servicio, así como las necesidades de sus usuarios.
Personal que labora	El personal que trabaja en estas guarderías es contratado por el prestador y seleccionado y capacitado conforme a las normas señaladas por el propio IMSS.		El personal que labora en estas unidades es contratado por el prestador, por lo que éste determina los requisitos, personales y profesionales, a cubrir por el personal.	
Requisitos del Niño (a)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acta de nacimiento copia certificada (para cotejo) y simple (para expediente). ➤ Comprobante de inscripción como beneficiario (original/copia para cotejo). ➤ Clave Única de Registro de Población (original para cotejo). ➤ Solicitud de examen médico de admisión (original para expediente). ➤ Cartilla Nacional de Vacunación (original para cotejo) con su esquema de vacunación actualizado. 		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acta de nacimiento ➤ Carnet de vacunas ➤ Certificado médico de buena salud (reciente) ➤ Carta de hábitos (en el caso de los bebés). ➤ Dos fotografías tamaño infantil del niño. 	

Guarderías del País y del D.F.			
IMSS		Particulares	Estancias Infantiles
Esquema Participativo	Esquema Vecinal Comunitario		
<p>Del trabajador(a) usuario(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Comprobante de certificación de vigencia y control del derecho al servicio de guardería. ➤ Clave Única de Registro de Población. ➤ Constancia de trabajo expedida por el patrón: Nombre o razón social de la empresa donde trabaja, dirección, teléfono y registro patronal de la empresa, horario de trabajo, días de descanso, periodo(s) vacacional(es) y firma del patrón o de su representante. Esta constancia deberá tener fecha de expedición en un lapso no mayor de 30 días naturales previos a la presentación de la misma. 		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presentar su identificación oficial con fotografía, en original para compulsar y entregar copia; ➤ En caso de no ser el progenitor, presentar sentencia del juez familiar o similar en donde se le conceda la patria potestad, en copia certificada del juzgado y entregar copia simple ➤ Una fotografía de las personas autorizadas para recogerlo. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Llenar una solicitud de para Madres y Padres Trabajadores, en las oficinas de las Delegaciones, ante los promotores del Programa u otras instancias adicionales que señale la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). ➤ Proporcionar la información que se les requiera para el llenado de la Cédula de Información socioeconómica.

Requisitos de los Padres y Personas que tenga) la Custodia de los Menores

Guarderías del País y del D.F.			
Requisitos de los Padres y Personas que tengan la Custodia de los Menores (Continuación)	IMSS		Estancias Infantiles
	Esquema Participativo	Esquema Vecinal Comunitario	
	<p>➤ Clave Única de Registro de Población de las personas autorizadas para entregar y recoger al niño(a) o, acudir a la guardería cuando el trabajador(a) asegurado(a) no pueda asistir, el número de personas autorizadas no excederá de tres y deberán ser mayores de edad.</p> <p style="text-align: center;">Del trabajador asegurado viudo</p> <p>➤ Copia certificada simple del acta de defunción de la madre del niño(a).</p> <p style="text-align: center;">Del trabajador asegurado divorciado</p> <p>➤ Copia certificada y simple de la resolución judicial que compruebe que tiene la tutela y custodia del niño(a).</p> <p style="text-align: center;">Del trabajador(a) asegurado(a) con la custodia de su hijo(a)</p> <p>➤ Copia certificada y simple de la resolución judicial que compruebe que tiene la custodia legal del niño(a).</p> <p style="text-align: center;">Del trabajador(a) asegurado(a) que ejerza la patria potestad y la custodia de un(a) niño(a)</p> <p>➤ Copia certificada y simple de la resolución judicial que compruebe que tiene la patria potestad y la custodia del niño(a).</p>		<p>➤ Declarar mediante escrito simple, que la madre o padre de familia responsable por el cuidado de los niños o niñas, trabaja o está buscando trabajo. En este escrito se deberá incluir nombre del declarante, domicilio completo y nombre de su(s) hijo(s) o hija(s).</p> <p>➤ Presentar su identificación oficial con fotografía, en original para compulsar y entregar copia.</p> <p>➤ En caso de no ser el progenitor, presentar sentencia del juez familiar o similar en donde se le conceda la patria potestad, en copia certificada del juzgado y entregar copia simple</p>

Como se puede observar en los cuadros anteriores, se tiene que ahora las guarderías del IMSS, no sólo se enfrentan a las particulares, sino también a las estancias infantiles, en las cuales pueden participar las personas físicas, grupos de personas físicas o personas morales, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, que deseen y puedan ofrecer servicios de cuidado y atención infantil para la población en condiciones de pobreza, conforme a los criterios de afiliación que emita la SEDESOL.

Por cierto, ya que tocamos el tema de las estancias infantiles, no debemos olvidar que su creación causó mucho revuelo entre la población, hallándose opiniones encontradas; puesto que, el Presidente Calderón expresó que “las mujeres que no cuentan con una fuente de ingresos, prestarán sus hogares para la atención de los hijos de las madres trabajadoras, a cambio de una retribución, encaminada más al beneficio de la propia guardería.

Así, si a la mamá no le gusta el servicio otorgado en esa estancia infantil, puede libremente buscar otra que le acomode o satisfaga más”⁹⁵.

Además, “para su buena operación, las estancias infantiles no van a crearse desorganizadamente, va a haber una normatividad y una vigilancia, una supervisión que se va a establecer tanto por la Secretaría de Desarrollo Social, como por el Sistema DIF, Desarrollo Integral de la Familia Federal y estatal”⁹⁶.

⁹⁵ www.presidencia.gob.mx. Discurso Programas Guarderías y Estancias Infantiles. Presidencia de la República. Viernes 12 de enero de 2007. 22:37 hrs.

⁹⁶ Idem.

Tales declaraciones, no fueron tomadas con mucho agrado por los padres de familia; ya que, su reacción natural fue la de cuestionar la capacidad de las personas que se harían cargo de estas nuevas guarderías, puesto que una ventaja del servicio que se presta en el IMSS, es precisamente que el Instituto emite los criterios bajo los cuales debe ser seleccionado y capacitado el personal que labora en sus guarderías.

Es decir, el IMSS proporciona a las guarderías, ya sea que subsistan bajo convenio de subrogación o por licitación, los criterios que se deben tomar en cuenta al momento de querer prestar el servicio; por ejemplo, los requerimientos mínimos en cuanto a las instalaciones, el equipo y mobiliario, así como los requisitos técnico-profesionales del prestador que deberá cumplir la persona física o moral interesada en proporcionar el servicio de guardería.

En realidad, la preocupación mayor de propios y ajenos, era la forma en cómo reaccionarían los responsables, de estas estancias infantiles, en relación con los accidentes o, incluso, las enfermedades que pudieran presentar los niños, aunado a la incertidumbre de saber si contarían con las instalaciones adecuadas para la prestación del servicio, así como los lineamientos mínimos en seguridad e higiene para los pequeños, pero sobre todo, lo concerniente al cuidado y alimentación de los infantes.

No obstante lo anterior, en el discurso del Presidente se aclara que las estancias infantiles estarían reguladas tanto por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Así, a un par de meses de que se diera a conocer la creación de este sistema paralelo de guarderías, la difusión y seguimiento en los medios de comunicación que se ha dado al tema, ha sido casi nulo; por ende, sólo puede informarse uno, a través de los sitios oficiales de la SEDESOL y del DIF, limitándose el acceso a estas guarderías, por falta de información, a las personas que requieran este servicio y sean sujetos del mismo.

Dejando lo anterior a un lado, tenemos que las nuevas estancias infantiles, tienen como objetivo, por una parte, disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la jefatura de una familia con niños o niñas entre 1 y 2 años 11 meses de edad recae en una **madre trabajadora o padre solo**, que no tienen acceso a servicios de guardería o cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios; así, con la prestación de este servicio, se ven beneficiados también, los hogares en condiciones de pobreza o en riesgo de caer en ésta por no contar con un segundo ingreso, aumentando las posibilidades de éstos de participar en el mercado laboral.

Sin duda, este nuevo esquema de guarderías, viene a subsanar algunas deficiencias que encontramos en la normatividad de las guarderías del IMSS; por ejemplo, en cuanto al estado civil de las personas no hace distinciones tan marcadas como en la Ley del Seguro Social y los Reglamentos aplicables; además, contempla a todas aquellas personas que trabajan y que no cuentan con seguridad social o no pueden costear el servicio de guarderías por sí solos.

4.3. Retos financieros, materiales y humanos del IMSS y su efecto en el Ramo de Guarderías.

En este apartado, nuestro principal interés, es dar a conocer el estado real de las finanzas del IMSS y la forma en que éstas afectan en el seguro de guarderías; así como, el incremento anual en el uso de este servicio, por parte de los trabajadores afiliados al Régimen Obligatorio y Voluntario.

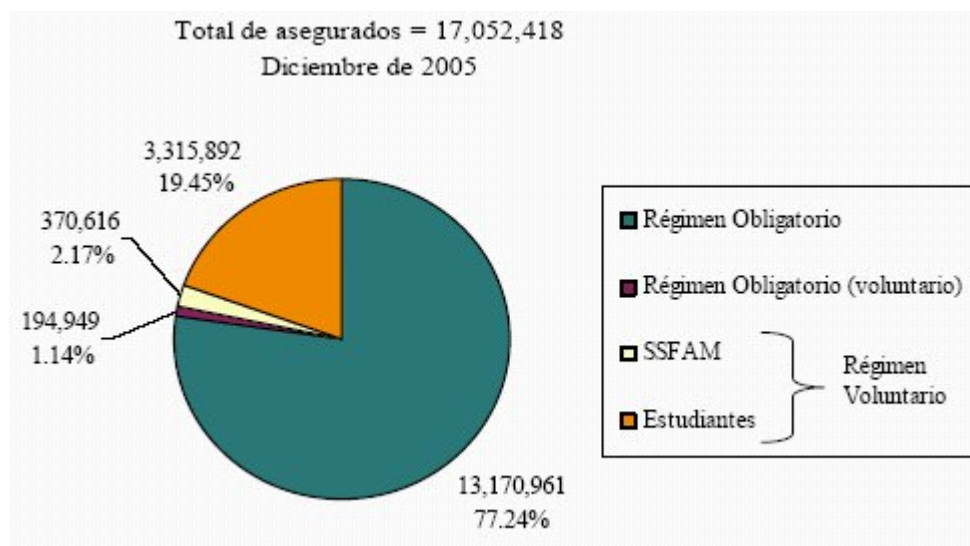
Cabe mencionar que, las tablas y estadísticas que se muestran en este apartado, son el resultado de investigación de campo, al igual que, de la consulta realizada, a la página de internet del IMSS, en relación a las Memorias Estadísticas de los años 2005 y 2006, las cuales contienen información relevante sobre las actividades institucionales con las acciones que en materia de prestaciones médicas, económicas y sociales el Instituto ha otorgado a su población derechohabiente.

Para empezar, recordemos que el Seguro Social comprende tanto al Régimen Obligatorio, como al Régimen Voluntario; por ende, tenemos que una persona puede ser afiliada al Instituto por su patrón, al tener una relación laboral a la cual la Ley del Seguro Social (LSS) obligue a su aseguramiento por el IMSS, o bien, por una decisión individual o colectiva que no sea producto de una obligación patronal, a través del Régimen Voluntario.

Aclarado lo anterior, en la siguiente gráfica, podemos observar que para finales de 2005, el 77% de los afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), correspondió a trabajadores dados de alta en el

Régimen Obligatorio por obligación patronal; mientras que, sólo 1% de los afiliados, se aseguró en forma voluntaria en el Régimen Obligatorio. Por otro lado, casi la totalidad de los afiliados al Régimen Voluntario son estudiantes, los que representan poco más del 19 % del total de afiliados al Instituto.

Distribución de Afiliados al IMSS, Según Tipo de Régimen, 2005



SSFAM= Seguro de Salud para la Familia.
Fuente: IMSS.

Ahora bien, no debemos olvidar que aún y cuando hace un par de décadas a la mujer sólo se le consideraba como ama de casa y esposa, la realidad es que la incorporación de las mujeres al mercado laboral es un fenómeno que se ha acelerado en México durante los últimos años; ya que, la tendencia creciente de la tasa de participación económica

femenina, en sólo una década, de 1991 a 2001, ha aumentado la tasa en casi cinco puntos porcentuales.

Así, para 2005, según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), este indicador es de casi el 40 %; es decir, cuatro de cada diez mujeres en edad de trabajar participan activamente en el mercado laboral, observándose con ello, mayor incremento en el rango de edad de 25 a 54 años, en el cual una de cada dos mujeres participa laboralmente.

Tasa de Participación Económica Femenina por Grupos de Edad, 1991-2005

Grupos de edad	1991	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
15 a 24 años	34.5	35.9	36.4	36.5	36.9	36.1	36.1	34.3	33.3	31.9	32.7	30.6
25 a 54 años	38.2	40.3	43.1	46.7	46.1	45	45.6	45.3	46.5	46.4	49.5	49.9
55 a 64 años	24.4	25	27	29.8	28.3	29.6	28.6	27.6	29.2	30.1	32	30.6
65 años y más	12.4	15	14.7	14.1	15.7	14.5	14.5	13	14.3	13.9	14.4	14.5
Total	31.5	33	35.1	37	37	36.1	36.4	35.3	35.9	35.3	37.5	39.5

Nota: Información al segundo trimestre de cada año.

Fuente: INEGI, 1991-2004 ENE (sin ajuste en 2000); 2005 ENOE.

De la tabla precedente, podemos deducir que los factores que influyen en el incremento de la tasa de participación económica femenina son, por un lado, el aumento en el nivel de escolaridad de las mujeres; y, por el otro, la disminución de las tasas de fecundidad.

En cuanto al primer factor, debemos tener en cuenta que anteriormente no se le daba oportunidad a la mujer de estudiar; así, las

más afortunadas y con recursos, sabrían leer y escribir, y de ellas, sólo unas cuantas podrían aspirar a cursar estudios de bachillerato o, incluso, una licenciatura. En consecuencia, tan pronto estuviera la mujer en edad de casarse, no se le permitía el acceso a la educación; ya que, al encontrarnos en una sociedad machista, se consideraba a la mujer como un objeto más del hogar, pues su único trabajo sería el de cuidar a su esposo y a sus hijos, independientemente del trabajo propio de la casa.

Sin embargo, la mujer al ser abandonada o quedarse viuda, tenía que incorporarse al mundo laboral, teniendo la incertidumbre de con quién dejar a sus hijos para su cuidado.

Hoy en día, la mujer, sin importar su estado civil, desde hace muchos años, al buscar la igualdad de género, se ha ido superando profesionalmente, postergando así la maternidad y disminuyendo el número de hijos, puesto que antes se consideraba que mientras más hijos se tuviera, mejor sería el matrimonio y la vida familiar.

La realidad, es que la mujer busca prepararse y desarrollarse profesionalmente; por lo tanto, la idea de ser esposa y madre la relegamos hasta no cumplir con esas metas; además, al incorporarnos a la vida laboral, no se cuenta con el mismo tiempo que si se fuera ama de casa, por lo que preferimos, en su mayoría, tener uno o dos hijos, como máximo, hecho que podemos relacionar con la disminución de la tasa de fecundidad.

Como resultado, “al realizar una comparación del nivel de escolaridad de mujeres mayores de 15 años de los últimos dos Censos

(Censos Generales de Población y Vivienda, 1990 y 2000) se señala que se ha incrementado este segmento de la población con secundaria terminada, estudio medio superior y superior. Por otro lado, se aprecia una marcada disminución en la tasa global de fecundidad en el periodo 1992-2005, al pasar de 3.2 a 2.1 hijos por mujer, y se espera que ésta sea de 1.9 en 2025 (Según proyecciones de Consejo Nacional de Población)⁹⁷.

Aclarado lo anterior, en el siguiente cuadro se muestra la Población Económicamente Activa (PEA) femenina; pudiendo precisar que, ha aumentado el número de mujeres ocupadas y de trabajadoras aseguradas en el periodo 2000-2005, observándose una tendencia creciente en el porcentaje de la PEA femenina en relación con la PEA total, al igual que en la proporción de las mujeres ocupadas. Asimismo, se puede apreciar un crecimiento en el número de mujeres en edad fértil que se encuentran activas en el mercado laboral.

En lo que respecta a la población asegurada por el Instituto, “durante el mismo período, la proporción de mujeres del total de trabajadores asegurados ha registrado ligeras variaciones, pasando de 33.4 % en 2000 a 33.6% en 2005; sin embargo, el número total de trabajadoras aseguradas sí se ha incrementado de manera importante, registrando un aumento en dicho periodo de 4.1 %. Es decir, el incremento de la importancia del trabajo femenino todavía no se refleja en

⁹⁷ www.imss.gob.mx. Memoria Estadística 2005. Capítulo II. Entorno Económico, Demográfico, Epidemiológico y Social. pp. 45. Viernes 29 de septiembre de 2007. 13:31 hrs.

la misma proporción en los registros del IMSS, pero sin duda es una tendencia a esperar en los próximos años⁹⁸.

PEA Femenina, Mujeres Ocupadas y Trabajadoras Aseguradas, 2000-2005

(miles de personas)

Concepto	2000	2005
Población Económicamente Activa ^{a/}	38,999.0	42,818.6
PEA femenina (1)	13,387.5	15,675.2
PEA femenina en edad fértil (2)	10,316.7	11,567.6
Población Ocupada	37,699.9	41,320.8
Mujeres ocupadas (3)	12,912.2	15,107.6
Mujeres ocupadas en edad fértil (4)	9,925.7	11,055.1
Trabajadores Asegurados ^{b/} (5)	12,546.3	12,964.6
Mujeres trabajadoras aseguradas (6)	4,190.5	4,361.5
Trabajadoras aseguradas con derecho a subsidio ^{c/} (7)	n.d.	3,602.8
Porcentaje (6) / (1)	31.3%	27.8%
Porcentaje (6) / (3)	32.5%	28.9%
Porcentaje (6) / (5)	33.4%	33.6%
Porcentaje (7) / (2)	---	31.1%
Porcentaje (7) / (4)	---	32.6%

a/ Población Económicamente Activa y Población Ocupada al segundo trimestre de cada año.

b/ Trabajadores asegurados permanentes y eventuales urbanos.

c/ Mujeres trabajadoras aseguradas en edad fértil de 15 a 44 años de edad con derecho a subsidio de maternidad.

Fuente: INEGI, ENE y ENOE. IMSS.

En consecuencia, los efectos que para el Instituto traerá el incremento de la mujer en la fuerza laboral son diversos. Por ejemplo,

⁹⁸ Idem.

sobresale una modificación significativa en la composición de los ingresos y de la demanda de los servicios y prestaciones de seguridad social; ya que, se espera un aumento del número de pensiones por vejez que deberá otorgar la seguridad social a las trabajadoras de mayor edad, cuando en el pasado para las mujeres se consideraba principalmente una pensión en el caso de viudez; pero quizás lo que más impacte sobre las finanzas del IMSS es que se prevé que durante la próxima década el aumento en el número de mujeres en el mercado laboral genere un aumento importante en la demanda del servicio de guarderías, aun y cuando la tasa de fecundidad siga disminuyendo.

En efecto, los servicios de guardería del IMSS representan una prestación fundamental para las madres trabajadoras; puesto que, facilitan su incorporación al mercado laboral formal.

Es así, que “para el mes de diciembre de 2005 el Sistema de Guarderías IMSS beneficiaba a 174,004 trabajadores asegurados (incluyendo madres, padres trabajadores viudos o divorciados, o cualquier otro que ejerza la patria potestad y la custodia de un menor) y a 190,057 niños y niñas inscritos, a través de 1,514 unidades, con una capacidad instalada de 216,519 lugares, en dos modalidades: a) guarderías de prestación directa por el IMSS mediante los esquemas Madres IMSS y Ordinario, con 142 unidades y 29,868 lugares; y, b) guarderías de prestación indirecta a través de los esquemas Vecinal Comunitario, en el Campo y Guardería Integradora, con 1,372 unidades y 186,651 lugares”⁹⁹.

⁹⁹ Ibidem. pp. 52.

En suma, durante el periodo 2000-2005 se logró un crecimiento importante del Sistema de Guarderías IMSS, puesto que, el número de unidades se incrementó en 68 %, al pasar de 899 a 1,514 unidades, y en cuanto a la capacidad instalada, se ha rebasado la meta planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de duplicar el número de lugares existentes en 2000, pasando de 103,299 a 216,519 lugares.

Por lo tanto, del mismo modo en que crece la necesidad del servicio de guarderías, también aumenta la capacidad de atención de las mismas, en virtud de lo cual, pensamos que debemos ver las gráficas del período comprendido del año 2000 a 2005, para así no sólo ver los números, sino darnos una idea de la realidad abrumante que vivimos, en relación a la demanda de guarderías y la falta de las mismas para satisfacer dicha necesidad.

Número de Guarderías y Capacidad Instalada por Tipo de Guardería, 2000-2005

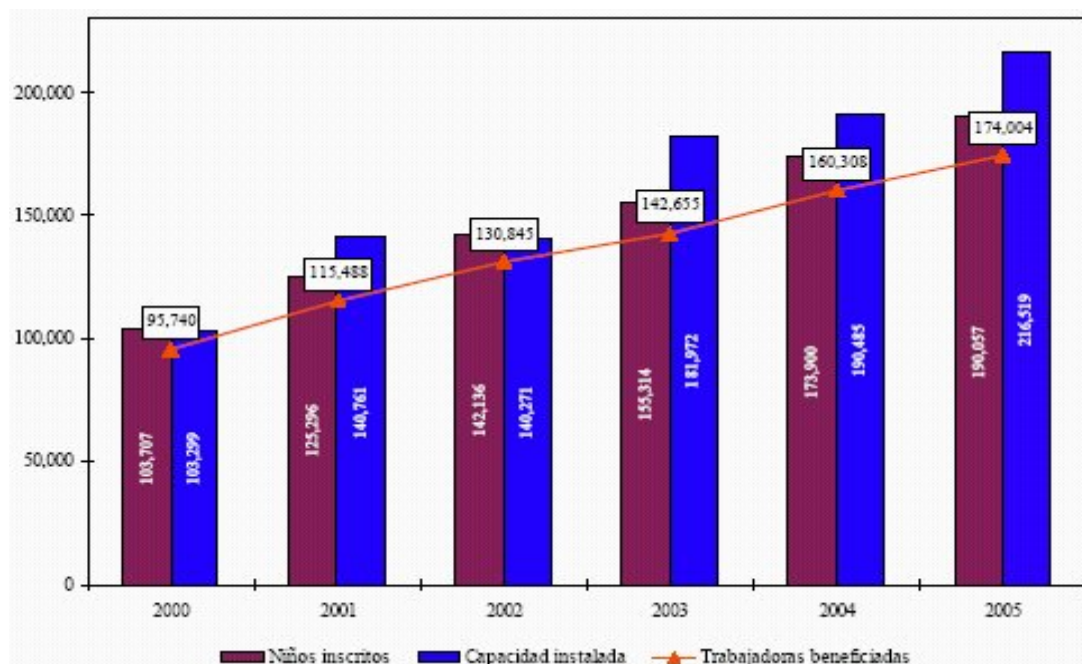
(capacidad instalada en número de lugares disponibles para niños)

Año	Prestación directa		Prestación indirecta		Total	
	Capacidad instalada	Número de guarderías	Capacidad instalada	Número de guarderías	Capacidad instalada	Número de guarderías
2000	29,958	142	73,341	757	103,299	899
2001	29,904	142	110,857	1,033	140,761	1,175
2002	29,868	142	110,402	1,021	140,271	1,163
2003	29,868	142	152,104	1,178	181,972	1,320
2004	29,868	142	160,617	1,217	190,485	1,359
2005	29,868	142	186,651	1,374	216,519	1,516

Fuente: IMSS.

En este mismo periodo, como se observa en la gráfica siguiente, el número de mujeres con hijos en guarderías del IMSS ha aumentado en 81.7 %, pues durante el sexenio del ahora ex Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, se logró beneficiar a 78,264 trabajadoras más, para quienes las guarderías representaron un apoyo invaluable al ofrecer, durante su jornada laboral, cuidado infantil de calidad para sus hijos pequeños.

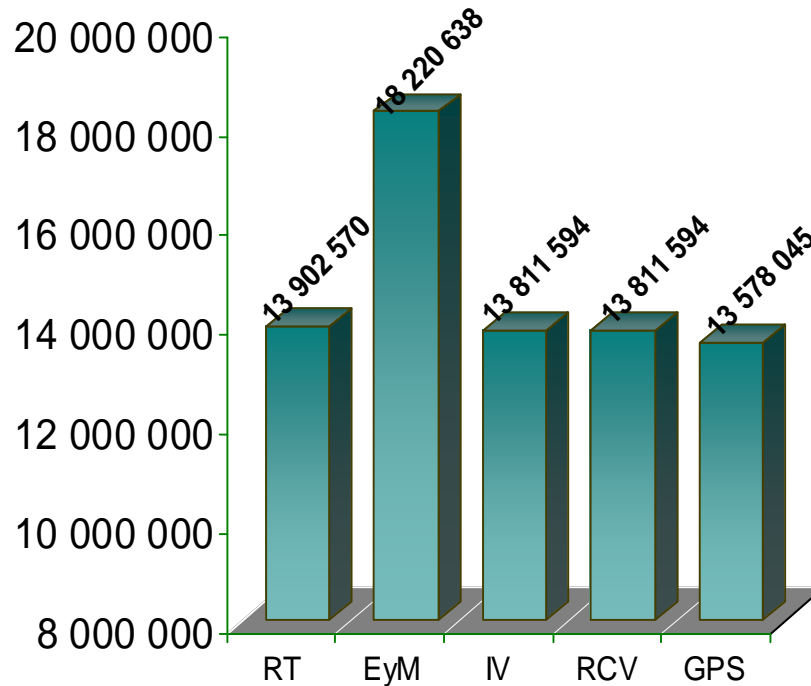
Niños Inscritos, Capacidad Instalada y Trabajadoras Beneficiadas con los Servicios de Guardería, 2000-2005



Fuente: IMSS.

Ahora bien, tan sólo en el 2006, más de 13'578,045 trabajadores afiliados al IMSS, se vieron beneficiados con el Seguro de Guarderías y de las Prestaciones Sociales, tal y como se puede constatar en la siguiente gráfica:

ASEGURADOS POR RAMO DE SEGURO 2006



Fuente: IMSS

Por otro lado, como hemos explicado anteriormente, a pesar de que el número de aseguradas ha crecido de manera importante, en los últimos años se observa que la demanda del servicio de guarderías ha aumentado a un menor ritmo, como consecuencia del descenso en las tasas de fertilidad, puesto que, el número de hijos de las mujeres que se encuentran laboralmente activas tiende a ser menor que el del resto de las mujeres.

Cabe señalar que no obstante el importante crecimiento del Sistema de Guarderías IMSS y el bajo crecimiento de la demanda

observado a partir de 2003, la demanda de cobertura para esta prestación continúa siendo muy alto; tan sólo en el 2005 se identificó la necesidad de 695,284 lugares más.

Por otra parte, se ha implementado un proceso para la planeación de la expansión, con la intención de focalizar el crecimiento en las localidades que presentan mayor demanda debido a factores sociodemográficos, como son el crecimiento poblacional, la tasa de participación económica y el tamaño del sector formal, además de factores culturales; ya que existen algunas localidades en donde se da preferencia al cuidado infantil informal, a través de redes familiares o de vecinos.

Asimismo, se han introducido mecanismos que permiten un mejor control de la operación, como el Sistema de Información y Administración de Guarderías (SIAG), con el que se sistematiza el registro de la asistencia de los menores, indicador clave para el pago a los prestadores del servicio.

Además, se han impulsado nuevos modelos de atención para cubrir a diferentes sectores de la población derechohabiente, como son las Guarderías Integradoras, para atender a niños con discapacidad leve o moderada, y las Guarderías en el Campo, para hijos de trabajadoras eventuales del campo.

No obstante lo anterior, si retomamos el punto en el se trató que la mujer que labora posterga cada día el ser madre, y decide tener uno o dos hijos; tenemos que, a corto plazo, el IMSS enfrentará problemas para

expandir la capacidad instalada en guarderías, sin embargo, lo anterior se revertirá en el futuro, al caer la tasa de fertilidad, entre otros factores, tal y como se comentó antes, con la consecuente reducción en la demanda de servicios de guarderías.

En otra palabras, hoy en día hacen falta más guarderías por la alta demanda que de ellas se tiene; sin embargo, cuando todo esos niños crezcan y trabajen, también serán sujetos del seguro para jubilarse y pensionarse, por lo que, es importante mencionar, que el Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales es superavitario en el escenario en que el IMSS no tuviera que pagar los gastos asociados al Régimen de Jubilaciones y Pensiones.

En realidad, ya no importa si al hablar de las finanzas o retos del IMSS, lo hacemos centrando nuestra atención a nivel federal o en una entidad federativa en específico, pues de cualquier modo, las proyecciones muestran una situación financiera difícil para el IMSS en el corto plazo.

En consecuencia, si nos preocupan las finanzas, más debe llamar nuestra atención las instalaciones en las que se presta el servicio de guardería, sobre todo, si la infraestructura inmobiliaria no médica del Instituto se conforma por unidades o inmuebles donde se desarrollan actividades de prestaciones económicas y sociales, de incorporación y recaudación, de servicios administrativos, de servicios generales e inmuebles desocupados; teniendo una distribución conforme a lo señalado en el siguiente cuadro.

Distribución de las Unidades No Médicas por Región, mayo 2006
(número)

Dirección Regional	Prestaciones Económicas y Sociales	Afiliación y Recaudación	Administrativas	Servicios Generales	Desocupadas	Total
Centro	179	32	66	22	33	332
Norte	158	63	84	17	46	368
Occidente	173	70	102	17	56	418
Sur	179	59	72	12	66	388
Inmuebles Centrales	1	1	48	18		68
Total	690	225	372	86	201	1,574

Fuente: IMSS.

De lo anterior, podemos concluir que se consideran como unidades de prestaciones económicas y sociales a los centros de seguridad social para el bienestar familiar (CSSBF), centros de seguridad social participativos, centros de extensión de conocimientos de esquema modificado (CECEM), unidades deportivas, centros culturales y artesanales, teatros, tiendas, centros vacacionales, velatorios, la unidad de congresos, guarderías ordinarias y Madres IMSS e inmuebles propiedad IMSS donde operan guarderías de prestación indirecta; todas ellas representando el 43.8 % del total de las unidades no médicas, de tal

suerte, que éstas se clasifican según su uso, tal y como se observa en la siguiente tabla.

Clasificación de Inmuebles no Médicos, mayo 2006

Unidades de prestaciones económicas y sociales	690
Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, Participativos, Culturales, Artesanales, de Extensión y Unidades Deportivas	244
Teatros	39
Tiendas	140
Centros Vacacionales	4
Velatorios	15
Guarderías	247
Madres IMSS	8
Ordinarias	134
Prestación indirecta */	105
Unidad de Congresos	1

*/ Se reportan guarderías de prestación indirecta que operan en inmuebles propiedad del IMSS.

Fuente: IMSS.

Cabe señalar que del total de 690 unidades de prestaciones económicas y sociales, 111 corresponden a unidades de prestaciones sociales, 119 tiendas, ocho velatorios y 16 guarderías ordinarias que

operan en inmuebles rentados, prestados o en comodato. Por otro lado, se reportan 105 guarderías de prestación indirecta que prestan el servicio en inmuebles del IMSS, y no se incluyen 1,267 guarderías de esa misma modalidad que operan en inmuebles que no son propiedad del Instituto.

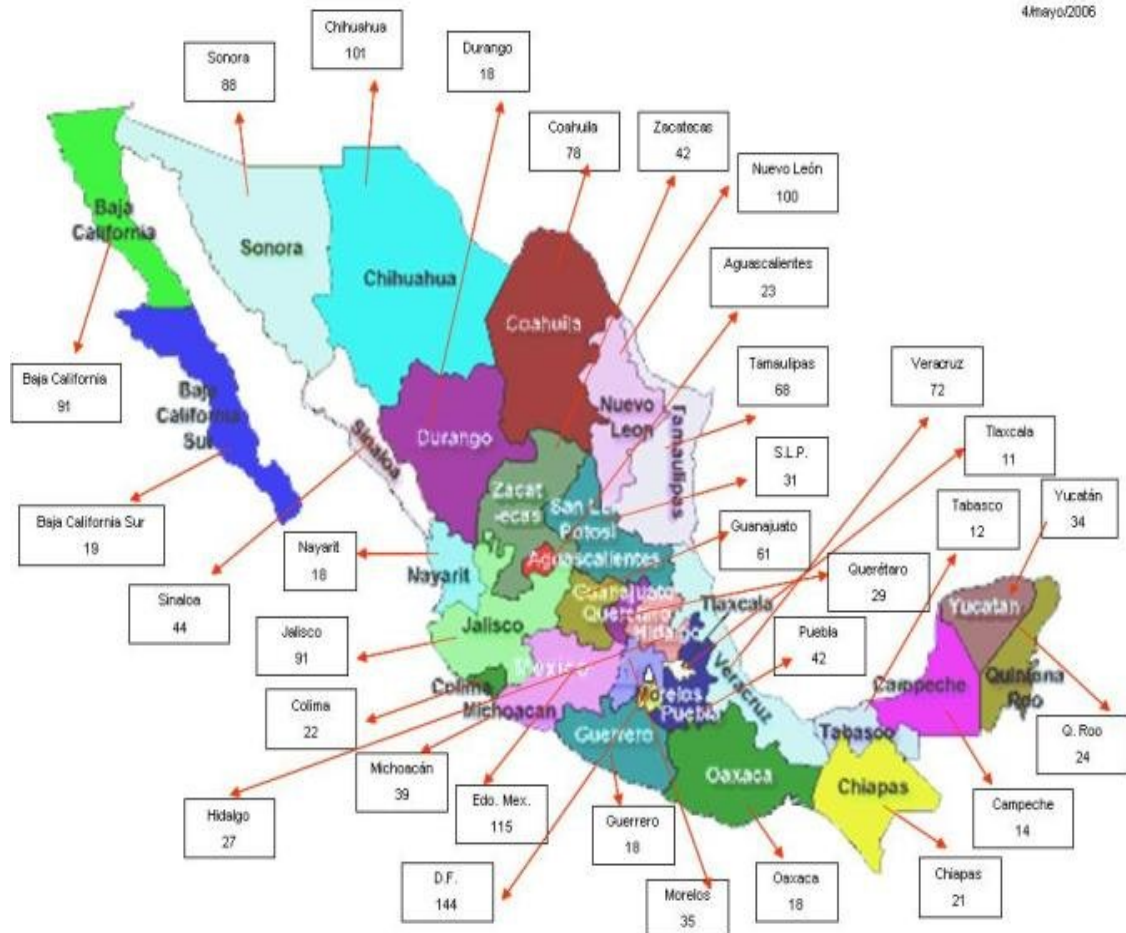
En virtud de lo anterior, el estado que guardan los 1,574 inmuebles con los que actualmente cuenta el Instituto para proporcionar los servicios de prestaciones económicas y sociales, de incorporación y recaudación, de servicios administrativos, así como almacenes y otros de servicios generales, se valora igualmente, mediante la supervisión física de sus instalaciones y de sus equipos inherentes.

Como resultado de esta valoración, los inmuebles que se calificaron en buen estado, presentan condiciones adecuadas de funcionalidad y seguridad tanto para los derechohabientes, como para los trabajadores, y sólo requieren acciones de mantenimiento preventivo rutinario.

Ahora bien, retomando nuestro tema central del número de guarderías en el país, tenemos que hasta el 2006, contamos con 1561 guarderías de todos los esquemas del IMSS; sin embargo, en la página de internet de la Secretaría de Educación Pública, se informa que existen más de 4000 guarderías particulares a lo largo y ancho de toda la República Mexicana.

Guarderías del IMSS en el país

4 mayo/2006



Si observamos el mapa anterior con mucho cuidado, podemos percatarnos, que para el caso específico del Distrito Federal, se reportan 144 guarderías; no obstante lo anterior, en la Memoria Estadística del año 2006, en el Capítulo XI, denominado Guarderías, se aportan las gráficas en las cuales se hace el recuento del total de los trabajadores afiliados al IMSS que utilizan el servicio de guarderías; así como el número total de las mismas, en el D.F., de acuerdo al esquema al que pertenezcan, siendo en total 147 y no 144 guarderías.

ASEGURADOS CON HIJOS INSCRITOS EN GUARDERIAS. 2006

DELEGACIONES	SUMA	ENERO	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEPT	OCT	NOV	DIC
Distrito Federal	2 375	198	200	199	203	204	199	200	196	187	191	199	199

Fuente: Coordinación de Guarderías.

TOTAL DE GUARDERIAS POR ESQUEMA Y DELEGACION. 2006

DELEGACIONES	GUARDERIAS						
	TOTAL	DEL CAMPO	ORDINARIAS	PARA HIJOS DE TRABAJADORAS DEL IMSS	PARTICIPATIVAS	VECINAL COMUNITARIO	INTEGRADORAS
T O T A L	147		44	7		95	1
D.F. Norte	72		24	3		45	
D.F. Sur	75		20	4		50	1

Fuente: Coordinación de Guarderías.

Como vemos, cada vez es mayor la necesidad del uso del servicio de guarderías, mismo que años atrás, era remunerado, según consta en la siguiente gráfica, en más del 50 % de los niños que quedaban al cuidado de terceros, entendiéndose como tales, a las guarderías particulares.

Distribución porcentual de los niños de hasta seis años al cuidado de terceros por tipo de persona o lugar donde los cuidan para cada sexo, 2004

Indicador	Niños	Niñas
Niños al cuidado de terceros	1 209 253	1 092 831
Un familiar	9.6	8.9
Un no familiar no remunerado	4.9	4.8
Una persona remunerada	54.5	59.3
Guardería pública	1.9	2.2
Guardería privada	6.1	5.0
Otros ^a	22.9	19.7
^a Incluye a los niños que se quedan solos. FUENTE: INEGI, IMSS. <i>Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social.</i>		

Es decir, conforme ha pasado el tiempo, año con año ha ido incrementándose no sólo la población, sino también el número de guarderías que prestan este servicio, tanto en el IMSS como en el ISSSTE; a pesar de esto, según pronósticos del propio Instituto, la tendencia en unos 20 o 30 años será la de haber más adultos y menos niños, terminando con ello la demanda de estas instalaciones para el cuidado de nuestros infantes, pero mientras eso acontece, en la actualidad seguimos batallando por la falta de atención a esta necesidad.

Número de guarderías y niños atendidos en el IMSS y en el ISSSTE, 1991 a 2006

Año	Número de guarderías			Niños atendidos		
	Total	IMSS	ISSSTE ^a	Total	IMSS ^b	ISSSTE
1991	466	350	116	76 257	48 919	27 338
1993	543	419	124	85 008	56 072	28 936
1995	594	466	128	93 311	64 463	28 848
1997	655	523	132	96 735	68 078	28 657
1999	827	692	135	111 199	82 870	28 329
2001	1 462	1 175	287	161 651	125 296	36 355
2002	1 413	1 163	250	174 747	142 136	32 611
2003	1 568	1 323	245	187 314	155 314	32 000
2004	1 597	1 356	241	205 889	173 900	31 989
2005	1 753	1 514	239	222 319	190 057	32 262
2006 ^c	1 798	1 555	243	234 774	202 500	32 274

^a Se denominan estancias de bienestar y desarrollo infantil.

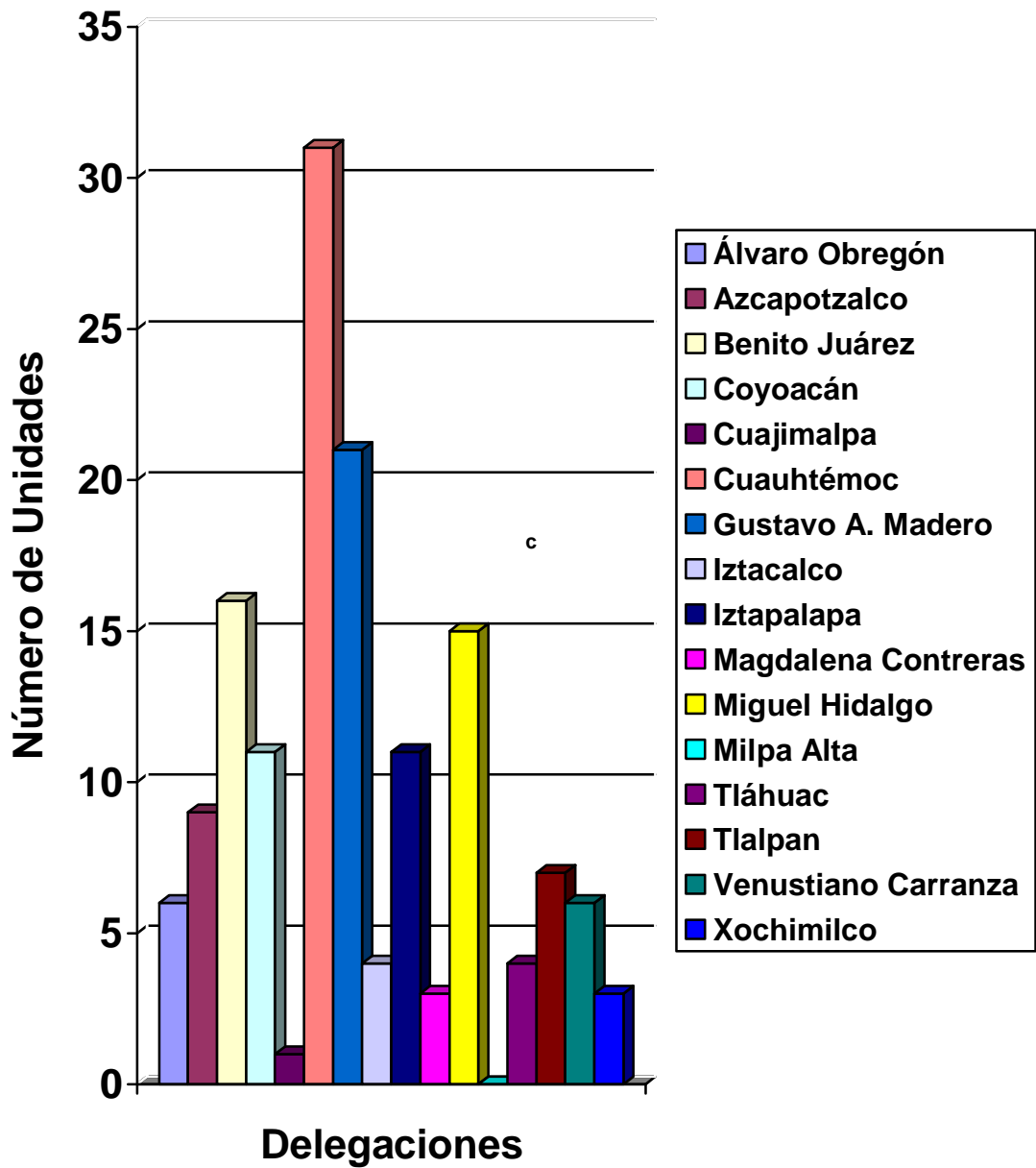
^b Se refiere a niños inscritos.

^c Cifras estimadas al mes de diciembre.

FUENTE: PR. *Sexto Informe de Gobierno, 2006. Anexo Estadístico.* México, D.F., 2006

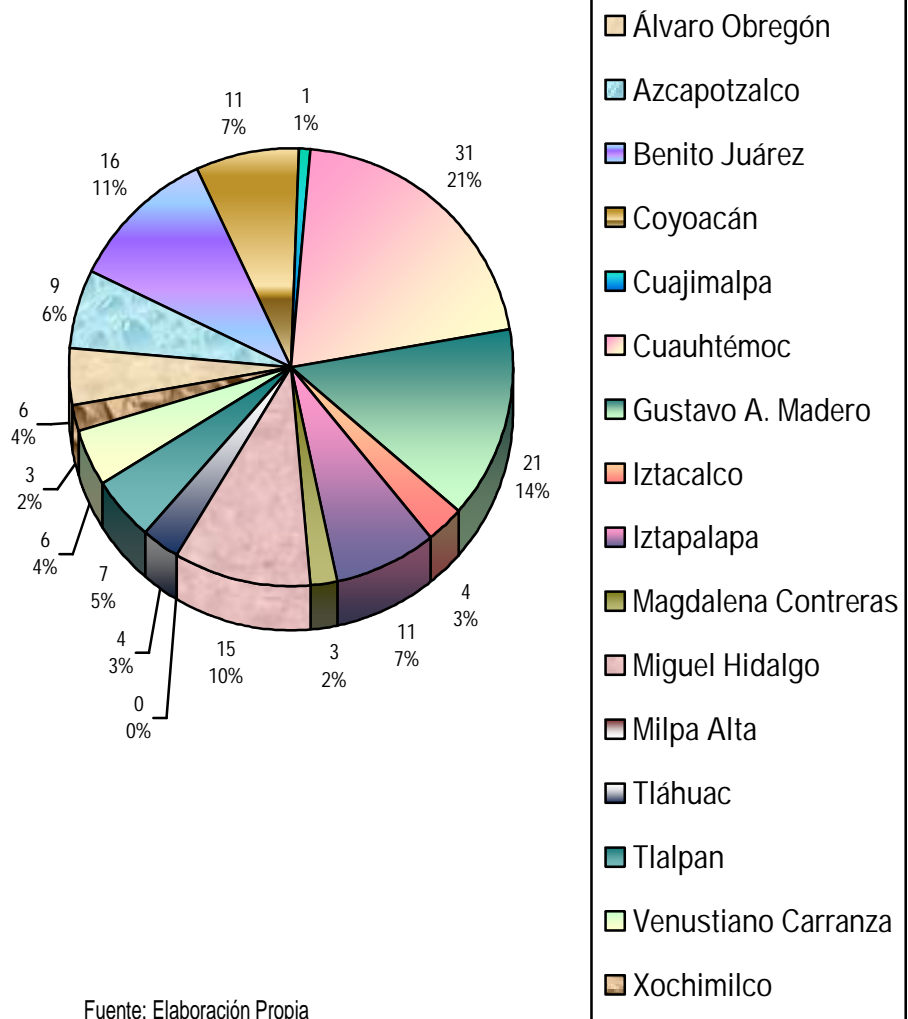
En suma, no sólo faltan guarderías a nivel nacional, sino también en cada una de las entidades federativas, como en el caso del Distrito Federal, en el cual si observamos el Directorio de Guarderías que maneja la página de internet del IMSS, podemos percatarnos de que en la delegación de Milpa Alta no se cuenta con una sola guardería de dicha Institución; mientras que, en delegaciones como Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo, encontramos 31, 21 y 15 unidades, respectivamente, que prestan este servicio.

Guarderías del IMSS en el Distrito Federal



Fuente: Elaboración Propia

Porcentaje de Concentración de Guarderías del IMSS en el D.F. por Delegación



Como hemos visto, el IMSS no sólo se enfrenta a las limitaciones y contradicciones en su marco jurídico, sino también a la falta de recursos humanos, materiales y financieros para hacer frente, en este caso, al Seguro de Guarderías.

En conclusión, para el Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales (SGPS) sus dificultades financieras se originan en el ramo de Prestaciones Sociales, no de Guarderías, puesto que en este último son de mucho menor costo los esquemas de atención a través de terceros, por lo cual la expansión del servicio podría ser muy superior por estos medios.

Ahora bien, debe señalarse que aun utilizando la totalidad de los ingresos del ramo de guarderías y considerando únicamente la prestación indirecta de servicios, la cual es de mucho menor costo, sólo se podría satisfacer aproximadamente el 30 % de la demanda. Es decir, si bien el ramo de Guarderías no se encuentra en dificultades financieras en el presente, a futuro requerirá recursos adicionales para poder expandir sus prestaciones.

4.4. Nuevo Esquema de Guarderías Integradoras en el IMSS.

Una vez que ya hemos podido apreciar los aciertos y desaciertos de los esquemas Participativo y Vecinal Comunitario, creemos conveniente entrar al estudio de un nuevo Esquema de guarderías en el IMSS: el Integrador.

Cabe mencionar que cuando iniciamos esta investigación no se tenían contempladas a las Guarderías Integradoras dentro de los Esquemas previstos en el IMSS, de ahí que dicho tema no se incluyera

en el Capítulo 1; es decir, sólo eran un proyecto e inicialmente eran sólo 7 unidades de este tipo en todo el país.

Es así, como hasta el pasado mes de abril de 2007, es cuando por fin se hace pública esta información; sin embargo, en la página del IMSS (www.imss.gob.mx), se menciona que “desde 1997 el Instituto ofrece el servicio de guardería a niños con **discapacidad leve** y, a partir de 2006 también a niños con **discapacidad moderada** a través de la implantación del esquema de atención denominado Guardería Integradora; por lo que en dichas unidades se atiende, en un mismo inmueble pero en áreas separadas, tanto a niños sin discapacidad como a niños con discapacidad moderada, buscando la integración paulatina de estos últimos de acuerdo a sus propias posibilidades”¹⁰⁰.

Sin embargo, pensamos que primero debemos definir lo que se debe entender por capacidad y discapacidad, para así entender mejor hacia qué tipo de niños va dirigido el servicio de guardería integradora.

En primer término, capacidad proviene “del latín *capacitas, -atis*, que significa aptitud o suficiencia para hacer una cosa, talento o disposición para comprender bien las cosas”¹⁰¹. Por otra parte, discapacidad “es la limitación física o mental para realizar ciertas actividades”¹⁰².

¹⁰⁰ www.imss.gob.mx/prestaciones/guarderías. Martes 17 de Abril de 2007. 17:28 hrs.

¹⁰¹ Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo III. Op. Cit. p. 647.

¹⁰² Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo IV. Op. Cit.p. 1081.

En consecuencia, el propio IMSS define lo que comprende tanto la discapacidad leve, como la discapacidad moderada, para quedar de la siguiente manera:

1. Una **discapacidad leve** se presenta cuando la reducción de la capacidad del menor para desempeñar sus actividades cotidianas es mínima y no interfiere en su rendimiento. Estos niños, en general, no requieren de una atención especializada; por lo que las discapacidades leves que son posibles atender en Guarderías, son:

➤ problemas músculo esquelético; Amputación unilateral; malformaciones de pie tratadas o en proceso de rehabilitación: equino-Varo, zambo o both, plano o valgo, talo; malformaciones congénitas: sindactilia, polidactilia, focomelia proximal y distal, displasia y subluxación de cadera, escoliosis, cifosis, tortícolis, acondroplasia; lesión de neurona motora central, parálisis cerebral: monoparesia, hemiparesia, paraparesia, biparesia y cuadriparesia leve; lesión de neurona motora periférica (raíz, tronco, nervio); secuelas de quemadura que no limiten apreciablemente el movimiento del aparato músculo esquelético; luxación congénita de cadera o similares que no requieran aparatos de yeso; problemas visuales: debilidad visual, ceguera unilateral o bilateral; y alteraciones auditivas: agenesia de pabellón auricular, hipoacusia o sordera.

2. Una **discapacidad moderada** se presenta cuando la reducción de la capacidad del menor limita parcialmente sus actividades y productividad. Estos niños requieren un manejo y atención especializada que les permita adecuarse al medio y compensar sus limitaciones para lograr su integración plena a la sociedad; por lo tanto, las discapacidades moderadas que son posibles atender en Guarderías, son:

➤ alteraciones de lenguaje derivadas de un daño neurológico estructurado; amputación bilateral de miembros torácicos o pélvicos con o sin ayuda técnica; epilepsia con control farmacológico; debilidad visual severa o ceguera bilateral que requiera terapia de orientación y movilidad; defectos de cierre de tubo neural con o sin vejiga e intestino neuropático; hemofilias leves a moderadas; hidrocefalia estable, con derivación ventrículo peritoneal; hipoacusia bilateral moderada o profunda, con o sin uso de auxiliar auditivo o implante coclear con necesidad de terapia de comunicación humana; labio y/o paladar hendido sin resolución quirúrgica; luxación congénita de cadera con tratamiento ortético; secuelas músculo esqueléticas; parálisis cerebral infantil leve o moderado asociado a problemas sensoriales; reflujo gastroesofágico no asociado a enfermedad pulmonar; retraso mental moderado; retraso psicomotor moderado con signos de alarma o daño neurológico; síndrome de down con morbilidad asociada; síndromes neoplásicos fuera de estados de inmunosupresión; y trastornos neuromotores.

Derivado de lo anterior, inicialmente el modelo de Guardería Integradora se crea para atender a menores con discapacidad leve y moderada y niños sin discapacidad; en un rango de edad entre los 43 días de nacidos y hasta cuatro años de edad cronológica, hijos de los asegurados, mencionados en el artículo 201 de la Ley del Seguro Social.

En otras palabras, bajo el esquema Vecinal Comunitario se atiende el área de niños regulares, modificando exclusivamente el perfil laboral (por ejemplo contar con experiencia en los diversos ámbitos del área de discapacidad y no necesariamente laboral), de algunas categorías que atienden en salas, debido a la mayor capacitación que se requiere para poder apoyar en la integración de los niños del área de discapacidad.

De esta forma, parte de la plantilla, principalmente en lo que se refiere a los servicios generales se compartirá entre las dos áreas, no así el personal de las salas y el personal especializado. En consecuencia, en este tipo de guarderías se deberá contar con un inmueble con el espacio suficiente para que ambas poblaciones se encuentren juntas pero independientes una de la otra, a fin de favorecer, cuando sea posible, la integración paulatina a un ambiente común para quienes presentan una discapacidad moderada.

Como resultado de lo anterior, los niños con discapacidad son ubicados en salas de atención según su edad y nivel de desarrollo, adecuando las actividades a las capacidades y habilidades de cada nivel.

El horario de atención es determinado para cada guardería tomando en cuenta su ubicación, las características de la localidad y las

necesidades de sus usuarios. El servicio se ofrece durante el día, pudiendo tener acceso el hijo del trabajador cuya jornada de labores sea nocturna.

Sin embargo, las guarderías de este esquema funcionarán con un horario mínimo de 10 horas para las dos áreas de atención, a fin de cubrir la jornada laboral de la mayoría de los trabajadores usuarios del servicio, y será establecido coordinadamente entre el IMSS y el prestador a fin de garantizar la mayor cobertura de los diferentes horarios laborales de los asegurados de la localidad en específico.

Del mismo modo, el personal especializado del área que atiende a niños con discapacidad debe estar presente en la guardería durante 6 horas mínimo, debiendo contar la guardería siempre con algún especialista en el área de discapacidad, en cualquier momento durante el horario del servicio.

Así, este tipo de guarderías funcionan con todos los servicios con que cuentan las demás guarderías del sistema: administración, salud, nutrición y pedagogía, apegándose a la normatividad establecida para el esquema Vecinal Comunitario del IMSS; por lo que, adicionalmente, a los niños con discapacidad, se les brindan acciones de apoyo terapéutico con base en sus necesidades, mismas que lleva a cabo el personal especializado y, dadas las características de la población que se atiende, se adecuan a las condiciones particulares de los niños y su evolución.

Estas adecuaciones deben contemplarse en cada una de las áreas y en las tareas que se realizan con los niños. El equipo de especialistas

de la guardería, conforme a las fortalezas y debilidades que presenten los niños, será el responsable de proponer las adecuaciones necesarias en la operación del servicio.

De esta manera, los niños con discapacidad moderada se ven beneficiados con las acciones educativas, asistenciales y de apoyo terapéutico que se brindan en este modelo de atención. En el área de discapacidad de estas guarderías existen 4 salas de atención, el criterio de distribución de los niños se determina con base en el grado de madurez y habilidades alcanzadas.

En suma, tenemos que las guarderías integradoras favorecen y propician la integración de los niños con discapacidad, incorporándolos al área regular parcial o totalmente, según sea el caso.

Además, el inmueble de la guardería se conformará por dos áreas:

ÁREA	CAPACIDAD A INSTALARSE
Regular	De 100 a 150 lugares
De Discapacidad	De 30 a 50 lugares

Fuente: Coordinación de Guarderías. IMSS

El inmueble para la guardería deberá ser preferentemente de una sola planta considerando que las dos áreas sean independientes pero que permitan la posibilidad de interacción y evitando en lo posible las

barreras físicas para ambas áreas, en virtud de la convivencia e integración que se lleva a cabo y para facilitar el desplazamiento.

Los espacios comunes como cocina, área de fomento a la salud, dirección, vestíbulo o filtro y zona de descanso de personal pueden ser compartidas por ambas áreas; sin embargo, el área regular debe apegarse a las características establecidas para el esquema Vecinal Comunitario, respetando los indicadores de espacio y mobiliario que se determinan para el mismo.

Por otro lado, el área de discapacidad deberá contar con:

- “Cuatro salas, una para cada grupo de atención.
- Área de usos múltiples.
- Sanitarios. Se instalan W.C. básicamente para los grupos 3 y 4 que son susceptibles de realizar el proceso de control de esfínteres; pudiendo establecerse ahí mismo el área de bacinicas e incluso el baño de artesa a fin de facilitar la higiene de los niños.
- Área de psicomotricidad.
- Área para terapia individual, que puede ser un cubículo pequeño.

➤ Área administrativa y psicopedagógica. Puede ser un pequeño espacio que permita recibir ahí a los padres de familia, realizar entrevistas y tareas administrativas.

➤ Área al aire libre. Por razones de seguridad, este espacio debe estar independiente de la zona de recreo o al aire libre de los niños del área regular”¹⁰³.

Ahora bien, retomando el punto de las 4 salas de atención para los niños con discapacidad, la ubicación de los niños en un grupo específico se determinará con base en la evaluación inicial y en el nivel de desarrollo del niño a su ingreso, independientemente de su edad cronológica.

La capacidad instalada en 4 salas de atención será conforme a lo siguiente:

Sala de Atención	Capacidad Instalada
Grupo 1	Hasta 12 lugares
Grupo 2	Hasta 12 lugares
Grupo 3	Hasta 12 lugares
Grupo 4	Hasta 14 lugares
TOTAL	50 lugares

Fuente: Coordinación de Guarderías. IMSS

¹⁰³ Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales. Coordinación de Guarderías. Términos de Referencia Generales para la Instalación y Operación de una Guardería Integradora. IMSS. México, s.f. pp. 3.

Los criterios de agrupamiento se basan en los siguientes parámetros:

Grupo 1

Cuando el niño con discapacidad es menor de un año de edad cronológica, automáticamente se asigna a este grupo.	
Área de Desarrollo	Nivel de Desarrollo
Desarrollo motor primario:	Desde el movimiento mínimo hasta el inicio de la sedestación y el arrastre
Auto ayuda	Desde el requerimiento de cuidado personal total hasta el inicio de alimentación independiente
Cognitivo:	Realizan actividades individuales y grupales sencillas (sensoperceptuales y motrices)
Socialización:	Desde el inicio de interacción (dirigida) adulto-niño, objeto-niño hasta interacción niño-niño con auxilio del adulto
Lenguaje:	Actividades prefonatorias (succión, deglución, masticación, chupeteo, llanto y gritos), las vocalizaciones y la formación del lenguaje interno
Tipo de integración	Sin proceso de integración, dificultad para interactuar entre ellos.
Programa educativo:	Se adapta el programa a las necesidades individuales.

Fuente: Coordinación de Guarderías. IMSS

Grupo 2

Área de Desarrollo	Nivel de Desarrollo
Desarrollo motor	Niños que inician el desplazamiento independiente: arrastre, gateo y/o marcha con ayuda.
Auto ayuda	Requieren apoyo para algunas de las actividades de auto cuidado, iniciándose en otras la independencia. Acorde al nivel de madurez, se puede dar inicio al proceso de control de esfínteres.
Cognitivo:	Realizan actividades propioceptivas, sensoriomotoras e inicia el conocimiento de campos semánticos.
Socialización:	Realizan juegos interactivos uno a uno, socialización en grupo y pequeños grupos con indicaciones sencillas.
Lenguaje:	Inicia el desarrollo de lenguaje oral o puede estar establecido.
Tipo de integración	Algunos ya pueden integrarse al área regular, con limitaciones y en algunos casos no se habrá establecido el proceso de integración.
Programa educativo:	Se adapta el programa a las necesidades individuales.

Fuente: Coordinación de Guarderías. IMSS

Grupo 3

Área de Desarrollo	Nivel de Desarrollo
Desarrollo motor	Niños que han adquirido el desplazamiento independiente.
Auto ayuda	Muestran más habilidades de autocuidado y son autónomos en la alimentación.
Cognitivo:	<p>Logran realizar actividades de reconocimiento e identificación de objetos (tamaños, formas), ocasionalmente en dibujos; discriminación de sonidos y asociación con la imagen.</p> <p>Se realizan actividades de correspondencia uno a uno y se inicia el conocimiento de “opuestos” entre dos objetos, estas actividades con material concreto.</p> <p>Se da la integración del esquema corporal</p> <p>Dependiendo de la madurez del niño, se puede dar el inicio del programa de “Control de esfínteres”</p>
Socialización:	<p>Se da el juego participativo, se integran en las actividades de educación física, de cantos y juegos, así como eventos sociales. Se establecen relaciones sociales a través del lenguaje.</p> <p>En las actividades grupales se propicia el seguimiento de indicaciones y establecimiento de reglas sociales.</p>
Lenguaje:	Su expresión oral es más espontánea (vocalizaciones, palabra-puente, palabra) y en algunos casos puede comenzar la utilización de frases.
Tipo de integración	La mayoría se integra parcialmente al área de menores regulares pero tienen dificultad para terminar lo que inician.
Programa educativo:	Se adapta el programa a las necesidades individuales.

Fuente: Coordinación de Guarderías. IMSS

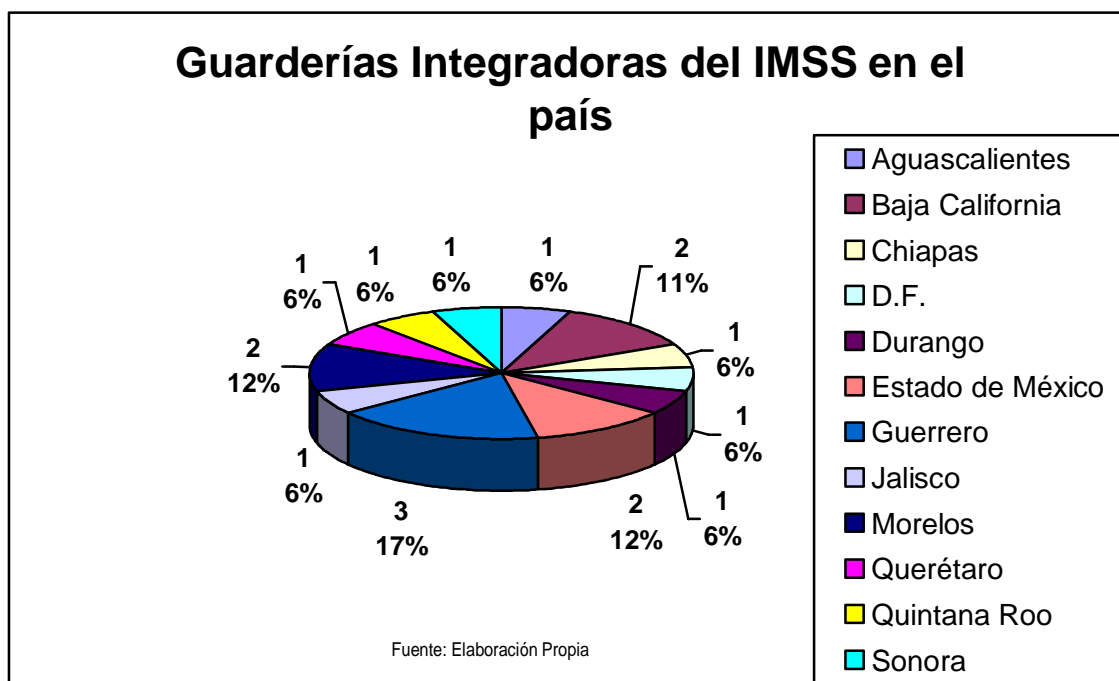
Grupo 4

Área de Desarrollo	Nivel de Desarrollo
Desarrollo motor	Reforzamiento de actividades motoras finas.
Auto ayuda	Niños cuya autonomía en vestido e higiene está en proceso y que requiere menor participación del adulto. Se continúa con el programa de “Control de esfínteres” aunque en algunos casos ya se ha logrado.
Cognitivo:	Logran realizar actividades de reconocimiento e identificación de objetos y gráficos (tamaños, formas y colores primarios). Se inicia la clasificación en campos semánticos y el establecimiento de asociaciones.
Socialización:	En la interacción entre compañeros se puede lograr hasta un nivel de juego simbólico.
Lenguaje:	Manifestación de necesidades de manera oral. En algunos casos hay frases estructuradas. Reforzamiento de: – Límites y reglas sociales – Órdenes con indicaciones encadenadas
Tipo de integración	Todos se integran parcialmente al área de menores regulares; el equipo de especialistas valora la integración definitiva en la misma.
Programa educativo:	Se adapta el programa a las necesidades individuales.

Fuente: Coordinación de Guarderías. IMSS

Cabe comentar que las condiciones de operación del servicio para el área de niños con discapacidad serán revisadas de manera periódica durante los primeros años del esquema y, por lo tanto, podrán tener modificaciones en cuanto a los requisitos de operación (plantilla, perfiles, menús, material didáctico, por ejemplo.), mismos que invariablemente serán autorizados por la Coordinación de Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social.

No obstante lo anterior, resulta importante mencionar que, sólo hay 17 guarderías integradoras en todo el país, siendo la distribución de la siguiente forma: Guerrero con 3 unidades; Baja California, Estado de México y Morelos, cada uno con 2 módulos; y, Aguascalientes, Chiapas, D.F., Durango, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo y Sonora, con una guardería de este tipo.



4.5. Breve análisis de las guarderías en el esquema de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En primer lugar, cabe aclarar que nuestro tema central son los retos de las Guarderías del IMSS, principalmente en el D.F.; sin embargo, siendo el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), otro de los organismos descentralizados que se encarga de prestar la Seguridad Social a nivel nacional, estamos convencidos en dedicarle este apartado a un breve análisis a la Ley correspondiente, puesto que la misma ha sido objeto de innovaciones trascendentales, mismas que tal vez podamos homologar a las reformas que sufrió la Ley del Seguro Social en 1995 (vigentes a partir de 1997).

Por consiguiente, **el pasado 31 de marzo de 2007, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), se publicó la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, abrogando la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el DOF el día 27 de diciembre de 1983, con sus reformas y adiciones, con excepción de los artículos 16, 21, 25 y 90 Bis B, mismos que estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2007.**

Además, como ya habíamos aclarado anteriormente, en el ISSSTE a las guarderías se les denomina **Estancias de Bienestar y desarrollo infantil**, teniendo que en la anterior Ley se encontraban éstas reguladas en el Título Segundo, Del Régimen Obligatorio, Capítulo VII, De las

Prestaciones sociales y culturales, Sección Segunda, Prestaciones Culturales, en el artículo 140, fracción VI.

En efecto, con la publicación en el DOF, de la hoy también polémica Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el pasado 31 de marzo de 2007, tenemos que, dichas estancias infantiles ahora se encuentran reglamentadas en el Título Segundo, Del Régimen Obligatorio, Capítulo X, De los Servicios Sociales y Culturales, Sección I, Servicios Sociales, en el artículo 196, fracción IV.

En consecuencia, del análisis a los párrafos anteriores, podemos observar que las estancias infantiles en la anterior Ley eran consideradas una prestación cultural y no un servicio social como en esta nueva Ley; por lo tanto, con dichas reformas a las guarderías o estancias infantiles, se les ha otorgado la categoría de prestación de un servicio para el beneficio de los trabajadores usuarios del mismo, siendo un avance en el ISSSTE, intentando alcanzar al IMSS en la prestación de este servicio tan necesario para los hombres y mujeres trabajadores que no cuentan con quién dejar a sus hijos mientras laboran.

Por otro lado, también consideramos importante aclarar que las Estancias Infantiles del ISSSTE, tienen como objeto el proporcionar el servicio a los niños de 60 días de nacidos y hasta los 6 años de edad, hijos de madres y padres trabajadores (viudos o divorciados con la patria potestad), en las instalaciones designadas del Instituto, brindándoles atención armónica e integral en los servicios: Educativo, alimentación y asistencial.

En ese sentido, opinamos que se tienen los mismos problemas que en la Ley del Seguro Social y demás Reglamentos aplicables a la prestación del servicio de guarderías, en relación con el estado civil de los trabajadores, punto que tratamos en el apartado anterior y que tendremos como inserto para evitar repeticiones innecesarias.

Así, en el siguiente cuadro se observan los lugares y los requisitos que se necesitan cubrir para tener acceso al referido servicio:

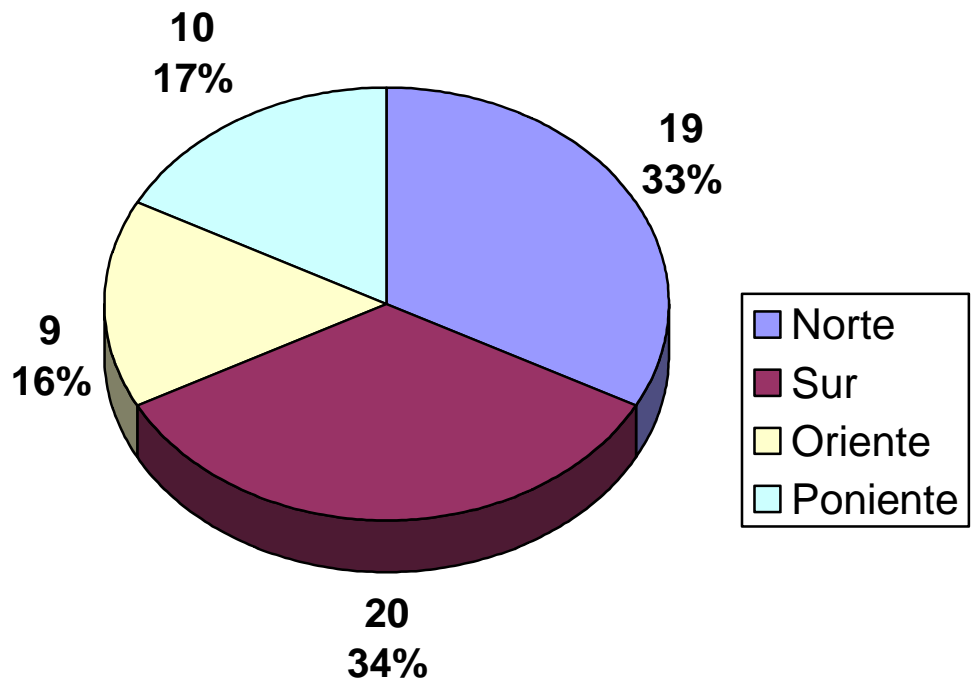
Unidad donde se efectúa la gestión:	Requisitos y Documentos:
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Subdirecciones de Prestaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ser padre trabajador, viudo o divorciado, que tenga la custodia legal del niño
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Departamento de Acción Social, Cultural y Deportiva 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ser madre trabajadora al servicio del Estado
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaborar solicitud por escrito en la Subdelegación de Prestaciones o Estancia Infantil correspondiente, presentando, en original y copia, último talón de pago y acta de nacimiento del menor.

Fuente: ISSSTE

En cuanto a la capacidad y horarios de las estancias infantiles, éstos son determinados por cada guardería, tomando en cuenta su ubicación, las características de la localidad, los servicios que se prestan y las necesidades de sus usuarios.

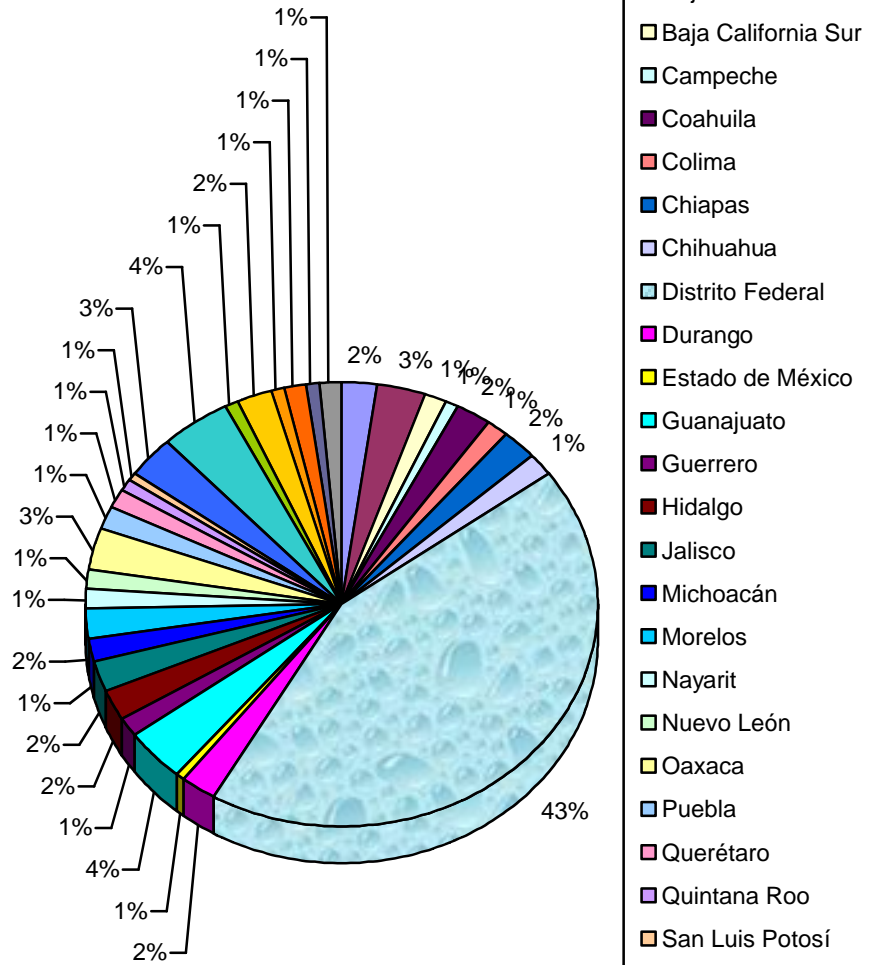
En el mismo orden de ideas, nos parece de vital relevancia el mencionar que a nivel nacional sólo se cuentan con 128 unidades de este tipo, pudiendo conocer, de forma lamentable, que hay Estados en los cuales sólo existe una Estancia Infantil; mientras, tan sólo en el Distrito Federal, se cuentan con 58 estancias infantiles, dejando ver la falta de distribución de las mismas, a lo largo y ancho del territorio nacional, tal y como se demuestra en las siguientes gráficas:

Estancias Infantiles del ISSSTE en el D.F.



Fuente: Elaboración Propia

Estancias Infantiles del ISSSTE a Nivel Nacional



Fuente: Elaboración Propia

En conclusión, no sólo el IMSS se enfrenta a los grandes retos de demanda de la población usuaria, sino que también el ISSSTE no se da abasto, para satisfacer las necesidades de la población que requiere del servicio de guarderías, o estancias infantiles, en este caso; por lo que, queda un gran vacío que subsanar para cubrir esa prestación a la que los trabajadores tienen derecho por Ley.

Es decir, de las gráficas que se mostraron en este apartado, se puede ver con claridad que, al igual como sucede con las guarderías del IMSS, hace falta la creación, distribución de este tipo de unidades para la prestación del servicio; de igual forma, se necesita tener mayor acceso a este tipo de información crucial para los trabajadores.

No obstante lo anterior, con las reformas a la Ley del ISSSTE, se ha dado también la desinformación y la propagación de la misma, no sólo con respecto al régimen de jubilaciones y pensiones, sino en general de todo el contenido de dicho ordenamiento legal; por ende, decidimos presentar en este último apartado, lo referente a la prestación del servicio de estancias infantiles, puesto que dicha necesidad no se logra subsanar aún y con los esfuerzos unidos del IMSS y del ISSSTE, ante una realidad en la que la demanda supera las expectativas de dichos institutos.

Conclusiones

PRIMERA. Se pudo constatar que el servicio de guarderías se ha preocupado por la prevención de problemas que puedan suscitarse, en la prestación del mencionado apoyo; tomando en consideración la salud, la educación, la alimentación y, sobre todo, la protección y cuidado de los hijos de las mujeres y hombres, que gozan del beneficio de éstas durante su jornada laboral.

SEGUNDA. En relación al artículo 201 de la Ley del Seguro Social (LSS), se recomienda que en su primer párrafo, no se haga distinción entre los hombres y las mujeres que laboran, en relación a su estado civil, para ser sujetos beneficiarios del servicio de guarderías.

Por lo tanto, el texto modificado de dicho numeral podría quedar de la siguiente forma: “Artículo 201.- El ramo de guarderías cubre el riesgo de no poder proporcionar cuidados durante la jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, **de la mujer trabajadora y del hombre trabajador o de aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos, mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas en este capítulo**”. (...)

TERCERA. El numeral 205 de la LSS debe ser modificado en tu texto original, para evitar la discriminación para la prestación del servicio de guarderías por el estado civil de las personas, debiendo redactarse como en seguida se indica: “Artículo 205.- **Las madres y los padres asegurados**, o los que judicialmente conserven la custodia de sus hijos, **aún cuando contraigan** nuevamente matrimonio o se unan en concubinato, tendrán derecho a los servicios de guardería, durante las horas de su jornada de

trabajo, en la forma y términos establecidos en esta Ley y en el reglamento relativo.” (...)

CUARTA. Con respecto al artículo 2º, fracción IV, del Reglamento de para la Prestación de los Servicios de Guarderías (RPSG), de acuerdo con el criterio de igualdad jurídica entre el hombre y la mujer, creemos que debe de sufrir modificaciones en su redacción para quedar como a continuación se expresa: “Artículo 2º.- Para la aplicación de este reglamento se entenderá por: (...), IV. Trabajador. (...) a la mujer trabajadora o al padre trabajador **o aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos,** (...) mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas en el capítulo VII, sección primera "del Seguro de Guarderías y de las Prestaciones Sociales", que la Ley prevé”.

QUINTA. El artículo 3º del RPSG, debe ser reformado, quedando tentativamente de la siguiente manera: “Artículo 3º.- Quedarán protegidos por el ramo de guarderías **las trabajadoras y los trabajadores asegurados** del régimen obligatorio o a quienes judicialmente se les hubiera confiado la guarda y custodia de sus hijos, **aún cuando** contraigan matrimonio o entren en concubinato. (...)”.

SEXTA. En cuanto al artículo 1º, incisos a), b) y c), del Reglamento de Guarderías para hijos de Trabajadores del IMSS (RGHTIMSS), dichos apartados deberían unificarse para quedar de la siguiente forma: “Artículo 1º. (...) Tienen derecho a la prestación de guarderías **los hijos de las madres trabajadoras y de los padres trabajadores, así como de aquellos que por resolución judicial hayan obtenido la patria potestad, o en su defecto la custodia de los mismos, y estén al servicio del Instituto**”.

SÉPTIMA. Se propone la inserción de un inciso g) en el artículo 6° del RGHTIMSS, mismo que podría ser redactado como a continuación se expone: “Artículo 6°. Los trabajadores con derecho a la prestación de guardería, presentarán al Sindicato, para los efectos del artículo anterior, la siguiente documentación: (...) **g) cuando corresponda, la resolución judicial en la que se consigne que el menor por inscribir ha quedado bajo su custodia**”.

Con ello se derogarían los artículos 7° y 8° de dicho ordenamiento legal, mismos en los que se hace distingo entre los trabajadores viudos y los divorciados, así como de la documentación que deben anexar a la solicitada en el mencionado artículo 6°.

OCTAVA. En cuanto a la iniciativa de reforma de la LSS y los Reglamentos aplicables a la prestación del servicio de guarderías, el Director General del Instituto, con ayuda de la Dirección Jurídica, mediante la aprobación del Consejo Técnico y de la Asamblea General, siguiendo lo estipulado en el artículo 72 constitucional; deberá tomar en consideración un incremento a la prima de cotización, en el Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales, mismo que actualmente es de 1 %, para en unos años alcanzar el 5% o incluso hasta el 10% del sueldo del trabajador, pues en la realidad se llega a pagar hasta el 50% del salario base de los trabajadores para cubrir los gastos de una guardería particular.

NOVENA. Como resultado de nuestra investigación, en lo que se refiere a la cobertura de las guarderías, conocimos cuál es la realidad y las circunstancias que rodean al IMSS, percatándonos de avances, como la implementación de las unidades integradoras; así como de sus puntos débiles o fallas, tales como la falta de recursos humanos, económicos,

inmobiliarios y de estudios analíticos y estadísticos sobre las necesidades socio-económicas de la población trabajadora en todas y cada una de las delegaciones del Distrito Federal; ya que, resulta inconcebible que a nivel nacional sólo se cuenta con 10 guarderías para el campo, 134 unidades del esquema ordinario, 8 para madres trabajadoras del IMSS, 1 guardería participativa, 1391 unidades del esquema vecinal comunitario y 17 del esquema integrador.

Lo anterior, sólo deja en evidencia la gran demanda de este servicio y la falta de unidades para la prestación del mismo, debido a la falta de distribución equitativa de las mismas, pues dichas guarderías llegan a concentrarse en ciertos estados y poblaciones, desprotegiendo a otros sectores de la sociedad que también necesitan se les otorgue la prestación de este servicio, tal y como sucede en la delegación de Milpa Alta.

DÉCIMA. Ahora bien, no basta con sólo crear más espacios para la prestación del servicio de guarderías, sino también dar a conocer a la población derechohabiente las que ya existen y los requisitos para tener acceso a las mismas no sólo a través de los medios de comunicación masiva (radio, televisión, periódicos, internet); sino que además, al igual que existen las semanas de vacunación, incluso en las comunidades rurales, en donde se les pregunta si tienen niños en edad de vacunarse para que de forma gratuita se les proporcione el servicio, de igual manera existan las jornadas de información sobre la prestación de las guarderías que otorga el IMSS a sus derechohabientes. Del mismo modo, no es suficiente tener conocimiento sobre esta prestación, sino también, tener la seguridad de que será fácil el acceso al mismo, procurando aumentar los lugares en cada guardería, así como la cotización a este ramo del seguro, para evitar las

listas de espera y atender a la brevedad posible a los usuarios de este servicio.

DÉCIMA PRIMERA. En cuanto a las guarderías integradoras, en 12 entidades federativas del país se cuenta con sólo 17 unidades de este tipo, pero al conocer la ubicación de éstas guarderías no podemos dejar de preguntarnos ¿sólo en esos Estados hay niños con discapacidad leve a moderada? ¿Qué sucede en los casos en los que únicamente existe una guardería de este tipo en un Estado? Es decir, ¿se cuenta con la capacidad suficiente para proporcionar el servicio a todos los niños con discapacidad de esa entidad federativa en específico?

En otras palabras, si ya se aprobaron este tipo de guarderías ¿por qué no se han implementado en todo el país y no se les ha dado difusión a las pocas que existen?

DÉCIMA SEGUNDA. Para elevar la competitividad operativa, funcional y de costos de las guarderías del IMSS frente a las particulares y las estancias infantiles, no basta con que el propio Instituto emita los lineamientos y requisitos profesionales de los puestos a ocupar en cada guardería, sino también, se plantea que dicha institución certifique la capacidad y el desempeño del personal a cargo de las guarderías, a través de actualización constante en cursos, diplomados y especialidades, que garantice a los padres la calidad y confiabilidad de la prestación de este servicio .

BIBLIOGRAFÍA

ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Porrúa. México. 1972.

BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Quinta Edición. México. Harla. México. 1993.

CARRILLO PRIETO, Ignacio. Introducción al Derecho Mexicano. Derecho de la Seguridad Social. UNAM. México. 1981.

DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Derecho Individual, Colectivo y Procesal. Trabajos específicos. Seguridad Social. Perspectivas. Tercera Edición. Porrúa. México. 2000.

DELGADO MOYA, Rubén. Derecho a la Seguridad Social. Sista. México. 2001.

DELGADO MOYA, Rubén. El Derecho Social del Presente. Porrúa. México. 1977.

DELGADO MOYA, Rubén. Estudio y Práctica del Derecho Agrario. Sista. México. 2004.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Quinta Edición. Porrúa. México. 1994.

DE BUEN LOZANO, Néstor y Emilio Morgado Valenzuela (Coord.). Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. UNAM. México. 1997.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II. Séptima Edición. Porrúa. México. 2002.

GONZÁLEZ Y RUEDA, Porfirio Teodomiro. Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo. Limusa. México. 1989.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Derecho Social. Tercera Edición. Porrúa. México. 1980.

MURUETA SÁNCHEZ, Alfredo. Cien Preguntas y Respuestas sobre Seguro Social. Segunda Reimpresión. PAC. México. 1992.

NARRO ROBLES, José. La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI. Fondo de cultura Económica. Primera Edición. México. 1993.

NARRO ROBLES, José y Javier Moctezuma Barragán "Comps". La Seguridad Social y el Estado Moderno. IMSS. México. 1992.

OVILLA MANDUJANO, Manuel. Teoría del Derecho. Duero. México. 1990.

PATIÑO CAMARENA, Javier E. Instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Oxford. México. 1999.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Novena Edición. Porrúa. México. 2005.

SOLÍS SOBERÓN, Fernando y F. Alejandro Villagómez "Comps". La Seguridad Social en México. Fondo de Cultura Económica. México. 1999.

TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales. Derecho de la Seguridad Social. PAC. México. 1992.

TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. Porrúa, México. 1978.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta Edición. Porrúa. México. 1981.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sista. México. 2006.

Ley Federal del Trabajo. Sista. México. 2006.

Ley del Seguro Social. Instituto Mexicano del Seguro Social. <http://info.juridicas.unam.mx>. Miércoles 5 de julio de 2006. 18:25 hrs.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. <http://www.issste.gob.mx>. Miércoles 11 de abril

de 2007. 09:17 hrs.

Legislación Federal de Derecho Burocrático, con comentarios, jurisprudencia y disposiciones complementarias. Alberto Trueba Urbina et al. Trigésima Octava edición. Editorial Porrúa, México. 1999.

Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización. <http://info.juridicas.unam.mx>. Miércoles 4 de octubre de 2006. 13:01 hrs.

Reglamento para la prestación de los Servicios de Guardería. Instituto Mexicano del Seguro Social. <http://www.imss.gob.mx>. Domingo 24 de septiembre de 2006. 12:10 hrs.

Código Civil para el Distrito Federal. <http://info.juridicas.unam.mx>. Martes 1° de mayo de 2007. 10:28 hrs.

Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal. <http://info.juridicas.unam.mx>. Lunes 30 de abril de 2007. 10:17 hrs.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

ABBAGNANO, Nicola. Diccionario de Filosofía. Tercera Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 2000.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo IV. Vigésima edición. Heliasta. Argentina. 1981.

Diccionario de la Lengua Española. Tomo VI. Vigésima Segunda Edición. Real Academia Española. España. 2001.

Diccionario Enciclopédico Master. Ediciones Culturales Internacionales. Colombia. 1997.

Enciclopedia Gran Espasa Universal. Tomo XI. Espasa-Calpe. Madrid., 2005.

Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo III. Segunda Edición. Porrúa-UNAM. México. 2004.

Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomos III. IV. V. VI. VII. VIII. IX. XI. XII. Salvat Editores. España. 1971.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europea. Tomo V (apéndice). Espasa-Calpe. Madrid. 1989.

Enciclopedia Universal Magna. Tomo XVIII. Durvan-Carroggio. España. 2002.

GIORLANDINI, Eduardo y Rodolfo Capón Filas. Diccionario de Derecho Mexicano Social. Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Relaciones Colectivas Profesionales. Rubinzal-Culzoni Editores. Argentina. 1991.

LÓPEZ RUIZ, Miguel. Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. UNAM. México. 1994.

SITIOS WEB

Cámara de Diputados. <http://cronica.diputados.gob.mx/>. Martes 14 de Agosto de 2007. 17:19 hrs.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://info.juridicas.unam.mx>. Miércoles 5 de abril de 2007. 21:30 hrs.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. <http://www.issste.gob.mx>. Lunes 7 de mayo de 2007. 16:58 hrs.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). <http://www.imss.gob.mx>. Martes 17 de abril de 2007. 17:28 hrs.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). <http://www.inegi.gob.mx>. Jueves 24 de agosto de 2006. 17:27 hrs.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). <http://www.ilo.org/public/spanish/index.htm>. Domingo 15 de octubre de 2006. 17:44 hrs.

Presidencia de la República. <http://www.presidencia.gob.mx>. Domingo 13 de mayo de 2007. 17:58 hrs.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). <http://www.sedesol.gob.mx>. Jueves 3 de mayo de 2007. 20:32. hrs.

Secretaría de Educación pública (SEP). <http://www.sep.gob.mx>.
Jueves 3 de mayo de 2007. 19:48 hrs.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).
<http://www.dif.gob.mx>. Jueves 3 de mayo de 2007. 20:09. hrs.

OTRAS FUENTES

CABRAL SOTO, Javier. “Programa IMSS-Oportunidades”.
Boletín Informativo. No. 11. México. Mayo-Junio de 2003.

Contrato Colectivo de Trabajo 2005-2007. Reglamento de Guarderías para Hijos de Trabajadores del IMSS. IMSS-SNTSS. México. 2006.

Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales. Coordinación de Guarderías. Las guarderías del IMSS. IMSS. México. 2003.

Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales. Coordinación de Guarderías. Términos de Referencia Generales para la Instalación y Operación de una Guardería Integradora. IMSS. México. s.f.

Guarderías IMSS. Trabajamos por el Bienestar de nuestros Hijos. IMSS. México. 2003.

Instituto Mexicano del Seguro Social. Las Guarderías del IMSS: Origen y Desarrollo. IMSS. México. 1993.

JERÓNIMO AGUILAR, Emma. La Subrogación y la Seguridad Social en Guarderías del IMSS. UNAM. Facultad de Derecho. 2001.

Ministerio de Asuntos Sociales. El Trabajo de la Mujer a través de la Historia. Instituto de la Mujer. España. 1992.

“Monografía: La Seguridad Social en México”. Boletín Informativo Mundo IMSS. Vol. I. No. 18. México. Febrero-Abril. 2005.