



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS "ARAGÓN"

"INAPLICABILIDAD DEL ARTICULO 141 FRACCION VI DE LA
LEY DEL ISSSTE EN EL CASO DEL OTORGAMIENTO DE LOS
SERVICIOS DE LAS ESTANCIAS DE BIENESTAR Y
DESARROLLO INFANTIL (GUARDERIAS) A LOS
HIJOS DE PADRES TRABAJADORES"

T E S I S

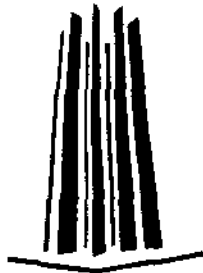
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ALFONSO DE LA VEGA PIMENTEL

ASESOR: DR. ROBERTO OLGUIN GARCIA



México

2000



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.

DEDICATORIAS

A mis padres como testimonio
perpetuo de cariño.

A todos y cada uno de mis Maestros
presentes y ausentes ya en mi recuerdo
que con su esfuerzo lograron hacer
de mí una persona de bien.

A Yozahandí, Ernesto y Eduardo, Alfonso
Mis tres pequeños angelitos
. Les reitero mi cariño.

Y muy en especial para ti, Mary.
Compañera de mi vida, porque juntos
hemos recorrido la aventura de vivir,
este triunfo pertenece a los dos.

INDICE

| | |
|---|-----|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1. GENERALIDADES SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL | 4 |
| 1.1. MARCO HISTÓRICO | 4 |
| 1.1.1. EN LA ANTIGÜEDAD | 5 |
| 1.1.2. EN LA EDAD MEDIA | 7 |
| 1.1.3. EL CRISTIANISMO | 7 |
| 1.1.4. LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL | 8 |
| 1.1.5. EN LATINOAMÉRICA | 11 |
| 1.1.6. EN MÉXICO | 13 |
| 1.2. MARCO CONCEPTUAL | 31 |
| 2. MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL MATERNO INFANTIL | 39 |
| 2.1. NORMAS CONSTITUCIONALES | 39 |
| 2.2. LEGISLACIÓN FEDERAL | 44 |
| 2.2.1. LEY FEDERAL DEL TRABAJO | 44 |
| 2.2.2. EL DECRETO DE CREACIÓN DE GUARDERÍAS | 48 |
| 2.2.3. LEY DEL SEGURO SOCIAL | 49 |
| 2.2.4. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS | 51 |
| 2.2.5. LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN | 53 |
| 2.2.6. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL | 54 |
| 2.2.7. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL | 55 |
| 2.2.8. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIO SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO | 56 |
| 2.3. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS | 58 |
| 3. ORIGEN Y DESARROLLO DEL SISTEMA DE GUARDERAS | 61 |
| 3.1. EN EL MUNDO | 62 |
| 3.2. EN MÉXICO | 72 |
| 4. LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA LEY DEL ISSSTE | 83 |
| 4.1. ACOTACIONES A LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS | 83 |
| 4.2. LAS ESTANCIAS DE BIENESTAR Y DESARROLLO INFANTIL | 87 |
| 4.2.1. OBJETIVOS GENERALES | 87 |
| 4.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS | 88 |
| 4.3. EL ARTÍCULO 141 FRACCIÓN VI DE LA LEY | 91 |
| 4.4. PROBLEMÁTICA DETECTADA | 93 |
| 4.5. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN | 94 |
| CONCLUSIONES | 96 |
| BIBLIOGRAFIA | 102 |

INTRODUCCIÓN

La realización del tema responde a la consideración de que la garantía de igualdad jurídica, consagrada por el artículo 4º. Constitucional, parte primera, es violada frecuentemente por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado, en cuanto a la prestación que se otorga a la madre trabajadora en función de las Estancias Infantiles, mismas que tienen como propósito el cuidado y atención integral del menor en los primeros años de su vida.

En este renglón, se estima que existe una flagrante violación al principio de igualdad mencionado, ya que los hijos del padre-trabajador no son admitidos de manera general en el sistema de guarderías, sino por algunas excepciones como cuando el padre-trabajador es viudo o tiene la patria potestad del menor. Es de mencionarse que únicamente en estos casos el Instituto admite a los menores en las Estancias Infantiles, pero debe quedar claro, que el espíritu del referido precepto, es de manera general y no por excepciones, abundando en el comentario, sobre el hecho de que la madre del menor sea o no trabajadora por alguna Secretaría de Estado o Dependencia donde existe acuerdo con el Instituto, si se le otorga el beneficio de las estancias, por lo que se considera que no existe fundamento legal alguno considerado como causa suficiente para que se niegue al hijo del padre-trabajador su admisión a este Sistema, toda vez que el padre-trabajador es igualmente sujeto de la seguridad social burocrática y

consecuentemente, es sujeto de aportación para el Instituto con respecto a las cuotas que se tienen fijadas para esta prestación.

Por lo anterior, es deseable que el Instituto adecue o modifique los reglamentos en que se rigen las estancias de bienestar infantil o guarderías, para que el trabajador varón, pueda gozar de una prestación concedida en los términos de igualdad que consagra nuestra Carta Magna, lo que redundará en beneficio del propio trabajador, permitiéndole ser capaz de producir o de laborar de una manera mas integral y eficiente en su función como prestador del servicio, sin la preocupación de que su menor hijo, en los momentos que requiera de una atención profesional, obtenga del Instituto este beneficio, mismo que como padre-trabajador al Servicio del Estado tiene derecho, por ser dicha prestación de carácter eminentemente social.

Se considera que el problema que presenta dicha violación no podrá ser corregida hasta en tanto el mencionado Instituto, cuente con un mayor número de Estancias Infantiles, que proporcionen el cuidado y atención de los menores.

Desde luego, es necesario mencionar que con la medida propuesta no se resolvería la problemática que presentan las diversas funciones y servicios sociales que presta el Instituto, sino que se estima, sólo existirán mayores posibilidades de que los menores puedan contar con el cuidado necesario para su desarrollo integral en los primeros instantes de su vida.

Por último, es necesario señalar lo que el artículo 140 establece: "El Instituto proporcionará servicios culturales, mediante programas culturales, recreativos y

deportivos que tiendan a cuidar y fortalecer la salud mental e integración familiar y social del trabajador, y su desarrollo futuro, contando con la cooperación y el apoyo de los trabajadores." Y por su parte el Artículo 141 Fracción VI especifica que deberá contar con "Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil", lo que se considera que es insuficiente y socialmente inoperante, por lo que se estima que es una irrealidad, ya que hasta la fecha el Instituto cuenta con 172 Estancias Infantiles y ésto a todas luces es insuficiente, ya que según datos del propio Instituto, actualmente atienden al treinta por ciento de la demanda efectiva.

CAPÍTULO I.
GENERALIDADES SOBRE LA SEGURIDAD
SOCIAL

A. MARCO HISTÓRICO.

1. EN LA ANTIGÜEDAD

2. LA EDAD MEDIA

3. EL CRISTIANISMO

4. LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL

a. Alemania

b. Inglaterra

c. España

5. EN LATINO AMÉRICA

6. EN MÉXICO

B. MARCO CONCEPTUAL.

CAPÍTULO I. GENERALIDADES SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL

A. MARCO HISTÓRICO.

La Seguridad Social es tan antigua como el hombre mismo y surge para combatir el estado de inseguridad general en que vivía el hombre de la antigüedad bajo la perspectiva de poder obtener el diario sustento, el vestido, la habitación y otras necesidades básicas de la humanidad de aquél entonces. Con el tiempo y debido al desarrollo histórico, la sociedad se hizo más compleja, sin embargo, nunca desapareció la idea del bienestar común.

Con el transcurso del tiempo, el hombre y su conglomeración cultural crea sistemas de ayuda mutua, que van en todo momento encaminadas a combatir los infortunios que el mundo inhóspito le presentaba, marcando así las etapas estructurales en la Seguridad Social. Los pueblos de la antigüedad, de acuerdo a sus condiciones particulares, crearon los medios para la consecución de la seguridad.

La Seguridad Social se vio reflejada en todos los pueblos de la antigüedad, en aquellas culturas que han dado origen a las actuales civilizaciones, que en distintos momentos se preocuparon por la defensa del débil económica y físicamente, que habitaba dentro de un núcleo social.

A pesar de que la Seguridad Social se entiende como una institución moderna, es tan antigua como la necesidad del hombre de garantizar su desarrollo.

1. En la antigüedad

En Grecia, una de las civilizaciones milenarias, existieron organizaciones que tenían como fin el socorrer a la población desprotegida y a los menesterosos; en esta antigua sociedad los hombres pensantes conceptuaron la solución de los males sociales en un sentir netamente utópico; Platón, en su obra *La República*, menciona que "Un Estado es una integración de quienes tienen la necesidad y de quienes aportan los medios de satisfacerlas. Si las necesidades elementales del hombre en la primera sociedad son el alimento, la habitación, el vestido y el calzado es importante entonces la existencia de un agricultor, de un albañil, de un tejedor y de un zapatero"¹ por lo que se entiende que para satisfacer las necesidades elementales del hombre se debe integrar el Estado.

En Roma se desarrolló una cultura cumbre por excelencia, principalmente en el campo del Derecho; referente a la Seguridad Social existen diversos antecedentes que marcan una protección tanto individual como colectiva para los infortunios que la vida produjera.

Gracias a una petición realizada por el filósofo Séneca, quién a pesar del momento histórico que vivió, exigió una regulación más humana de la esclavitud, cuestión que fue atendida por algunos Emperadores, entre ellos Claudio, quien decretó

la libertad de un esclavo a causa de enfermedad o vejez, así como Adriano, quien prohibió matar a los esclavos sin sentencia de un Magistrado, y Antonio Pío, el cual instituyó que los esclavos maltratados por sus amos, podrían quejarse ante los Magistrados.

Como se puede observar, fueron creadas instituciones cuyos fines eran el de la organización para brindarse una ayuda y disminuir los efectos de la inseguridad social. Una de ellas eran los Collegiae Tenorium, que funcionaban para la ayuda de los gastos de funeral. "Mediante el pago de asociados de una cuota o prima para cubrir a los mismos beneficiarios gastos de sepelio"².

Los Collegiae Tenorium, tenían su origen como institución para efecto de organizar en el pueblo romano los oficios, a fin de crear intereses profesionales de la solidaridad colectiva y religiosa.

En la época de Servio Tulio aparecieron los colegios los cuales eran administrados por los Magistrados elegidos cada cinco años, se llegó a estimar que los colegios fueron creados con un propósito de caridad.

¹ Alberto Briseño Ruiz, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, México, Harla, 1987, P 47

² Rafael Tena Suck y Hugo Italo Morales, Derechos de la Seguridad Social, Ed. PAC, S.A., México 1986, P 3

2. La Edad Media .

En la Edad Media, la Seguridad Social se ve sustentada por el espíritu religioso, tomando como base los siete últimos "Mandamientos de la Ley de Dios", que hablaban del prójimo. Alberto Briseño señala que la Seguridad Social se refleja en esa época con la caridad, concepción de tipo religioso desinteresada en lo terrenal, pero en espera de una recompensa Celestial.

3. El Cristianismo

Con el advenimiento del Cristianismo, a través de las Iglesias, Obispos y Párrocos, se crearon establecimientos para socorrer las necesidades humanas. Se fundaron escuelas, hospitales y casas de caridad para huérfanos, habiéndoles brindado un beneficio a la población sufrida, con lo que se constituyó en cierta parte, las bases de la Seguridad Social. También existieron sociedades de carácter privado que tenían los mismos fines, auspiciadas por el Señor Feudal, los vasallos, los artesanos y demás personas con cierta posición económica fuerte.

La concepción que tenemos de la Seguridad Social en la actualidad está considerada como un derecho Constitucional, lo que en la época de la Edad Media no podía concebirse de esa forma, por tal motivo, no se podía considerar como un Derecho a la Seguridad Social.

En la Edad Media, surgieron diferentes tipos de organización asistencial, como las "Guildas", institución de tipo germano que se extendió a Alemania, Dinamarca e

Inglaterra, por medio de la cual se otorgaba comida y asistencia a los enfermos, así como la institución de origen italiano denominada "Cofradia". Estas asociaciones dedicadas a la misma actividad, estaban formadas por artesanos.

Asimismo, surgen diversas formas de ayuda y protección al desvalido impulsadas o apoyadas por el pensamiento y doctrinas de los hombres como Luis Vives, en el siglo XVI, Juan de Merina y Tomas Moro en el siglo XVII, abriendo nuevas perspectivas para la Seguridad Social.

El "Contrato Social", de Juan Jacobo Rousseau y el "Espíritu de las Leyes" del Barón de Montesquieu, originan la primera revolución del mundo: La Francesa, cuyo espíritu radica esencialmente en la igualdad y el derecho a la Seguridad de todos los hombres.

4. La Revolución Industrial

Al nacer el progreso, con la civilización aumentan los peligros y los riesgos, empezando la explotación del hombre por el hombre, por lo que nace la necesidad de establecer la Seguridad Social, para proteger a la clase débil y desprotegida.

Con el surgimiento de las máquinas y el inicio de la industria, la sociedad se enfrenta a nuevos riesgos y por tal motivo a una mayor inseguridad, ya que no contaba con una protección ante la mayor posibilidad de frecuentes accidentes producidos por las máquinas, por lo que surgen agrupaciones junto con la aparición del Capitalismo. Esto crea un interés de lucha en contra de los males que los amenazaban, surgiendo

gremios, pero ahora bajo una nueva denominación de asociación llamada "Sindicato".

a. En Alemania

En Alemania a partir de 1883, se determinó la creación de la Seguridad Social, con carácter obligatorio, derivada de que percibieron el problema social de la corriente filosófica socialista que interpretaba la lucha de clases y el perfil del proletariado.

Otto Von Bismarck, "El Canciller de Hierro", concibió el plan para ahogar el poderoso movimiento socialista, a través del seguro como instrumento político para atraer a la clase económicamente débil y unirla al Estado, dándole a los trabajadores la seguridad de su porvenir y bienestar familiar para que el Estado no sufriera las consecuencias de que la clase trabajadora se lo arrebatara, sostiene que "Un hombre tiene que asegurar su porvenir, su vejez tranquila, el bienestar de sus familiares, no es por eso un anarquista ni atenta contra la vida del Emperador; démosle ahora a los pobres aquello a lo que tienen derecho antes de que nos lo arrebaten por la fuerza".³

Así, en junio de 1883, Alemania creó la primera Ley sobre Seguridad Social, con carácter obligatorio sobre el seguro de enfermedad .

La segunda ley fue promulgada en 1884 y se refería al seguro de accidentes de trabajo de los obreros y empleados de empresas industriales; otra data de 1889 y garantizaba el seguro obligatorio de invalidez y vejez.

b. En Inglaterra

También en Inglaterra, a raíz de la Revolución Industrial, ideólogos como Mills, Locke, Comte y posteriormente Marx y Engels, pugnan por una transformación radical en los sistemas de trabajo.

En Inglaterra sucedieron hechos importantes que dieron aportaciones a la Seguridad Social, no obstante haber sido éstos de tipo político, sostuvieron que la fuerza física de la clase trabajadora, contribuía al desarrollo de la vida económica de la sociedad.

En 1907, con motivo de la lucha sindical, Inglaterra, introduce la "Ley de Reparación de Accidentes de Trabajo y el sistema de asistencia para ancianos", lo que fue una anticipación a los movimientos de los socialistas revolucionarios.

Podría considerarse, que el surgimiento de la Seguridad Social en esta época del capitalismo, se debe a fines políticos, por miedo a la presencia de la filosofía del socialismo, más que para una protección de la clase débil trabajadora.

En 1908 se expidió en Inglaterra la "Ley de Pensión de Vejez" y la "Ley Reguladora del Trabajo en las Minas de Carbón", con jornada de 8 horas; en 1909 la "Ley de Bolsa de Trabajo"; en 1911 la "Ley de Seguros Sociales", que contemplaba las enfermedades de invalidez, el Seguro de vejez, viudez y orfandad.

⁵ Luis Castelazo Ayala, *Introducción de Doctrina e Historia*, México 1973. Publicaciones IMSS T XXVI P. 5-6.

En Inglaterra fue donde se dio por primera vez el sistema tripartita, las aportaciones del Estado, trabajadores y patronos y no tan solo esto, sino que en 1942 Sir William Beveridge presenta un estudio denominado "Informes sobre Seguro Social y Servicios Conexos" que es la recopilación de la legislación existente, pretendiendo con dicho estudio erradicar la miseria, la enfermedad, la desocupación y la ignorancia de la sociedad a través del Estado. En 1948 se promulgó la "Ley del Seguro Nacional", que contenía los seguros contra accidentes y enfermedades de trabajo, la sanidad, y la atención a la niñez y la asistencia a los desvalidos.

c. En España

En 1900, España creó su primera Ley de Seguros Voluntarios que contenía el seguro de accidentes de trabajo con responsabilidad para el patrón. Al igual que algunos otros países, el estado español legisló sobre la materia por la presencia del socialismo.

5. En Latino América

En el continente Americano, la primera legislación sobre seguros sociales fue promulgada en Chile en 1924, al introducirse "el seguro de enfermedades de

maternidad, invalidez, vejez y muerte".

Poco después, en Canadá en 1927 se estableció el "Seguro de Pensiones Asistenciales"; en Ecuador en 1935, en Bolivia en 1935; en los Estados Unidos en 1935; Perú en 1936, Venezuela en 1940, Panamá en 1941; Costa Rica en 1941; en México 1943, Paraguay 1943, de tal forma que la mayoría de los países de América cuentan con un Seguro Social.

Por primera vez, en el Continente Americano se legisó sobre la Seguridad Social sin tener como causa un motivo político para la conservación del sistema; pero podemos concretar que fue la lucha de las clases las que en su mayoría implantó la Seguridad Social, para un bienestar común de la clase trabajadora y desvalida.

Con la incorporación de los países del Continente Americano a la Organización Internacional de Trabajo, se consagra la seguridad social como un derecho inherente a la persona, y como un medio para desarrollar lazos de solidaridad entre las naciones.

Esto, con la finalidad de conseguir mejores condiciones de trabajo y seguridad social; dichos principios quedaron contenidos en la "Declaración Universal de los Derechos del Hombre".

6. En México

a. *Época Prehispánica.*

Es de destacar en el Imperio Azteca la importante labor que en el sentido humanitario desarrolló el Emperador Moctezuma ya que consideró que era un deber del Estado ocuparse de los ancianos y los impedidos y para tal motivo mandó construir hospitales y hospicios para que atendieran a dichas personas.

Como muestra de preocupación por parte del Estado basta señalar los llamados "Petracalli o Petracalco", en los cuales se almacenaba las cosechas de las tierras de Palacio. Además, los productos de la recaudación fiscal, de modo que dichos almacenes no correspondían únicamente a los gobernadores, sino que en momentos de carestía y poca producción de alimentos se destinaba para beneficio de la población.

Puede señalarse que la previsión se consideró por los pueblos prehispánicos, al grado de solventar gastos de tipo religioso, con relación a esto, el autor Lucio Mendieta y Nuñez manifiesta: "El Altepetlali tiene como finalidad un fondo que cubriera las necesidades del pueblo, los de carácter Municipal, los referentes al culto religioso, cuidado y curación de enfermos, prevención de ancianos y desvalidos, seguridad pública y fomentar la agricultura y caminos."⁴

⁴ Lucio Mendieta y Nuñez. *El Problema Agrario de México*, Ed Porrúa, México 1966, P 6.

b. Época Colonial.

Como formas de protección social se establecen las Cajas de Comunidades Indígenas, mismas que operaban con las aportaciones que eran hechas por la comunidad, así el dinero recaudado servía para cubrir gastos de fallecimientos y festividades religiosas.

De la misma manera, las Leyes de Burgos del siglo XVI crean débiles normas de protección a los indígenas de la Nueva España.

Consecuentemente, es de resaltar la importancia y magnitud de las Leyes De Indias, ya que son un antecedente muy valioso para la historia a pesar de que los indígenas en forma por demás real sufrieron los estragos de la conquista.

Los Reyes de España se ocuparon en distintas épocas de mandar poner en orden las leyes dictadas y reunir las metodológicamente en un Corpus, en 1510 encomendaron esta labor a los oficiales reales de la Casa de Contratación de Sevilla.

En 1533 se expresó el mismo propósito a la Audiencia de México. En 1522 y 1560 se pidió al Virrey de la Nueva España Luis de Velasco, el viejo, que coleccionara las leyes concernientes al buen gobierno de las Indias-América, encargo que recayó en el Licenciado Vasco de Puga, Oidor de la Gran Audiencia de México, quien publicó el libro *Philippus Hispaniarum e Indiarum Rex. Provisiones. Cédulas, Instrucciones* de su

Majestad desde el año de 1525 hasta el presente de 1563.⁵ Mejor conocido como Cedulaario de Puga.

En 1570 el Rey Felipe II mandó hacer una recopilación distribuyendo las Leyes por títulos y materias comunes, tarea que encomendó al Licenciado Juan de Ovando, Presidente del Consejo de Indias.

Otra se acometió por Diego de Encinas, oficial de la Secretaría de ese Consejo, quien publicó Provisiones, Cédulas, Capítulos de Ordenanzas, Instrucciones (2 vol., Madrid 1596) que fue en su tiempo muy utilizada por los juristas.

Diego Zorrilla, continuó el trabajo de Encinas, pero el Consejo de Indias resolvió revisarlo y completarlo, y a este fin encomendó la tarea al Licenciado Rodrigo de Aguiar y Acuña en 1608.

Aguiar dividió su obra en ocho libros y éstos en dos partes, logrando publicar únicamente Sumarios de la Recopilación General de las Leyes y Ordenanzas, en 1628, muerto al año siguiente.

Se encargó al Licenciado Antonio de León Pinelo, revisar la obra y completarla; quien para ello revisó más de cuatrocientas mil cédulas; en 1635 presentó la obra al Consejo de Indias, reducida a nueve libros y conteniendo diez mil leyes, sacadas de treinta mil cédulas y ordenanzas, como nota por demás interesante es de señalar que el

⁵ Vasco de Puga Cedulaario. *Philippus Hispaniarum e Indiarum Rex*, Vo. 2, Ed. México. Chimalistac, P 143

Doctor Juan de Solórzano Pereyra- autor de la celebre Política Indiana (Madrid 1648), tenia ya revisada la recopilación en 1646, pero no llegó a publicarse ignorándose la causa.

Después de ese largo proceso de elaboración, en 1680 se promulgó por el Rey Carlos II, La Recopilación de Leyes de los Reinos de Las Indias 4 vols. , 1681; (2ª.) Ed., 1756; 3ª . 1774; 4ª 1791; 5ª 1841, con notas a la legislación posterior a 1680.

El corpus, se divide en nueve libros, con 218 títulos y 6377 leyes. Se ocupa de las siguientes materias:

LIBRO I. De la Santa Fe Católica; iglesias, catedrales, parroquias, monasterios, hospicios y recogimientos de huérfanos, hospitales y cofradías. Del patronazgo real de las Indias; arzobispos, obispos, visitadores, diezmos, Tribunales de la Inquisición y sus ministros de la Santa Cruzada.

Universidades y estudios generales y particulares, colegios y seminarios, y de los libros que se imprimen y pasan a las Indias.

LIBRO II. Del Consejo Real y la junta de guerra de las Indias; del Cronista Mayor; de las Audiencias y Cancillerías y Juzgados de provincias; Oidores, Alcaldes del crimen y Visitadores; del Juzgado de bienes de difuntos; Armada y bajeles. ⁶

⁶ "Barcos o buques" Pequeño Larousse, Ed. 1996. P. 133. impreso en México

LIBRO III. De los Virreyes y Presidentes Gobernadores; de la guerra, capitanes, soldados y artilleros; de los corsarios y piratas; aplicación de las presas ⁷ y tratos con extranjeros; de las presidencias, ceremonias y cortesías; de las cartas, correos e indios chasquis.

LIBRO IV. De los descubrimientos, pacificaciones, poblaciones, cabildos, consejos y pósitos ⁸ del descubrimiento y labor de las minas, mineros, azogueros y sus privilegios; de las casas de moneda y sus oficiales; del valor del oro, plata, moneda y comercio de ellos.

LIBRO V. De los Gobernadores, Corregidores, Alcaldes Mayores, Tenientes y Alguaciles; Alcaldes ordinarios y hermanos de mesta, ⁹ competencias, pleitos, sentencias y residencias.

LIBRO VI. De los indios y su libertad; reducciones y pueblos de indios; tributos y tasas; repartimientos, encomiendas, pensiones, y calidades de los títulos; del buen tratamiento de los indios; servicio personal.

LIBRO VII. De los juegos y jugadores; vagabundos y gitanos, mulatos, negros, berberiscos e hijos de indios; de las cárceles, carceleros, visitas, delitos y aplicación de las penas.

⁷ "Acción de prender o coger" *idem*.

⁸ "Depositos en que se guarda trigo en las poblaciones" *ibid* P 825.

⁹ "Reunión de los cuños de ganado" *ibidem* P 677

LIBRO VIII. De las contadurías de cuentas y sus ministros: de los Tribunales de Hacienda Real: Oficiales Reales. Contadores de tributos, de lo quintos reales; de las alcabalas ¹⁰, aduanas, almojarifazgos ¹¹ y derechos reales; venta de oficios, estancos.¹²

LIBRO IX. De la casa de Contratación de Sevilla; administración y cuenta de la casa: bienes de difuntos en Indias; Generales, Almirantes: Gobernadores de las flotas y armadas de la Carrera de Indias; de la Universidad de mareantes y marineros.

El corpus, tiene deficiencias y defectos técnicos. Las leyes no están redactadas con precisión. Carece de plan orgánico y de distribución y ordenación adecuada del material legislativo. En un mismo libro aparecen materias heterogéneas.

Es un código sancionado con atraso, después de un largo proceso de elaboración y contiene, por eso mismo, muchas disposiciones en desuso.

A pesar de ello y por su amplio espíritu humanitario y de protección en favor de los súbditos americanos del Rey, representa avances mayores a todo cuanto se hizo en las colonias Inglesas, Francesas u Holandesas en este mismo sentido.

Con relación a las clases trabajadoras, el código puede ser equiparado con ventaja a las leyes de cualquier país europeo de esas épocas.

¹⁰ "Nombre de cierto derecho antiguo que cobraba el fisco sobre las ventas y permutas" *Ibidem* p. 43.

¹¹ "Cierta alcabala antigua" *Ibidem* p. 53

¹² "Prohibición de la venta libre de una mercancía; por extensión en España y otros países, sitio donde se vende tabaco" *Op. Cit.* p. 437

Desde el punto de vista teórico y ético son admirables algunos de los libros de la Recopilación: el VI, por ejemplo, legisla tanto para los indios como para los españoles: los libros II, III, IV y V, en gran parte destinados a regir al gobierno Indiano, representan un tipo evolucionado de organización política en el contexto absolutista de entonces; y el VII libro es un tratado de moral que induce a vivir honestamente. Sin embargo el choque de intereses en el Nuevo Mundo, las desmedidas ambiciones, el espíritu individualista y rebelde, la incultura de la sociedad colonial y la diferencia y mezcla de razas contribuyeron a hacer pedazos gran parte de estas disposiciones escritas, a subvertir el régimen legal establecido y a eludir el cumplimiento de sus prescripciones, especialmente en materia fiscal, de comercio, publicación y difusión de libros (Libros VIII y IX) resultando vicios en la organización jurídica, injusticias en el gobierno de los indios y grave corrupción pública, que estimulaba el cohecho, el soborno y el contrabando.¹³

No obstante lo anterior, las disposiciones señaladas nunca surtieron sus efectos. razón que es constatada por Mario de la Cueva al decir "Se reconoció a los indios su categoría de seres humanos, pero en la vida social, económica y política no eran los iguales de los vencedores."¹⁴

Quizá el ejemplo más representativo de la incipiente Seguridad Social en esta etapa de nuestra historia nacional sea el Monte de Piedad. El Monte de Pío de Animas, como se llamó en un principio, hoy conocido por todos como Nacional Monte de

¹³ José Rogelio Álvarez y otros. *Enciclopedia de México*. Cuarta Edición 1984. Tomo 7. PP 191, 192.

Piedad...o acaso debemos conocerlo hoy como Nacional Monte de no Piedad?, teniendo como espíritu fundamental el proporcionar auxilio y soporte económico en favor de gremios específicos, como el de los pilotos de la Real Armada, Cuerpo Especial al servicio de la Corona Española.

Concluyendo, es importante destacar que después de la llegada de los españoles a México y durante los primeros decenios, los misioneros, principalmente los Franciscanos, experimentaron instaurar entre los indígenas la práctica de la caridad y la cooperación entre todos los integrantes de la comunidad, dentro de la cual, nunca faltaría la protección para los miembros más necesitados.

Este intento de crear sociedades prácticamente perfectas, desde el punto de vista de la cooperación entre sus integrantes en las tierras novohispanas, es similar al de algunos humanistas como Vasco de Quiroga enviado por el Emperador Carlos V en el año 1530, que se convierte en el protector de los indígenas, quienes eran víctimas de la explotación y trato inhumano, por lo que fundó el hospital de Santa Fe en 1532, para proporcionar atención médica y social a los naturales.

Más tarde, en el Estado de Michoacán, Vasco de Quiroga fundó hospitales en los que no solo otorgó protección médica, sino también protección para los huérfanos, compensación de trabajo menos pesado para los viejos y atención a las viudas.

Surgieron también diversas asociaciones de ayuda mutua, como las "cofradías" y

¹⁴ Mario de la Cueva, *El Nuevo Derecho Mexicano de Trabajo*, Ed. Porrúa, Sexta Edición 1972, P 39

"fraternidades" y una "caja de auxilio de las comunidades indígenas", que consistían en un fondo de ahorro para atender los servicios municipales y religiosos de la comunidad, a la enseñanza y atención médica gratuita, a la protección de los ancianos y desvalidos y al fomento agrícola con la concesión de créditos.¹⁴

En 1773, por mandato de Carlos III, se establecen las bases legales para los "Montepíos" instituciones de carácter Estatal que otorgan pensiones a los servidores de la Corona, tanto civiles como militares, en el caso de cesantía en edad avanzada, y fallecimiento.

c. Época Independiente

José María Morelos y Pavón, en su documento "Sentimientos de la Nación" señalaba la necesidad de la búsqueda de una Nación socialmente justa en la cual fueran moderadas tanto la pobreza como la riqueza, ideal que refrendó en la Constitución de Apatzingán en 1814 en su Artículo 25 al derecho popular a una seguridad garantizada por los gobernantes, adecuando "...que como buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto".¹⁵

¹⁴ Sergio Rodríguez López y Victorico Bravo Aguilar, Introducción a la Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado. En México a través de los informes Presidenciales. México 1976 Secretaría de la Presidencia T. XII. PP 77-175

¹⁵ Ibidem P 218

Pero en el primer medio siglo de Independencia, México dedicó sus esfuerzos a consolidar el régimen político adecuado, en lugar de satisfacer las mas elementales necesidades populares.

En 1824, ya consumada la Independencia aparecen disposiciones que confieren a la Hacienda Pública facultades para aplicar descuentos a diversos sectores de trabajadores, ello con el propósito de constituir un fondo de pensiones. Una década después se comenzó a otorgar a los empleados civiles incapacitados una jubilación: siendo éste el primer antecedente de la pensión por invalidez.

Durante el mandato de Don Benito Juárez, los rasgos distintivos de la Seguridad Social se concentraron exclusivamente en programas de orden asistencial, y como ejemplo tenemos el sostenimiento de la Escuela de Ciegos, año de 1871, para tal fin se cedió a la Institución parte del exconvento de la Encarnación y el 15% del producto de las loterías.

En cuanto al punto legislativo, en el Estado de México en 1904 y el de Nuevo León en 1906 respectivamente se reconocían los accidentes de trabajo apuntando a la responsabilidad patronal en la indemnización derivada de los mismos. Esto como un laboratorio que da cuenta de intentos formales y organizados de protección a los trabajadores.

Néstor de Buen Lozano afirma al respecto: "Es justicia señalar que una fórmula igual a la de Madero se había seguido en la Ley sobre Accidentes de Trabajo

promulgada por el General Bernardo Reyes, Gobernador del Estado de Nuevo León, el 9 de noviembre de 1906, y en cuyo artículo 4º. Se consagraba la amplia responsabilidad patronal derivada de los accidentes, consistentes en el pago de asistencia médica y farmacéutica y gastos de inhumación, en su caso, así como de pensiones temporales para los incapacitados o sus beneficiarios".¹⁷

En el régimen Porfirista, nunca fue la idea de proteger a las clases necesitadas. empezando a desarrollarse en el país un capitalismo incipiente, lo que dio origen a la aparición de grupos asalariados cada vez mas conscientes de su situación y sus derechos. Situación aunada a la difusión de las doctrinas socialistas y anarquistas que habían alcanzado gran popularidad en Europa, las cuales proporcionaron un clima de una futura Revolución Social, llevada a cabo hacia 1910.

Se considera que el surgimiento de la industria y la dictadura Porfirista, fueron una de las principales causas que dieron origen a la garantía de la Seguridad Social.

Surgen entonces los primeros intentos de las reformas laborales con la "Ley de los Accidentes del Trabajo" de Vicente Villada, en el Estado de México hacia 1904, la "Ley de Accidentes de Trabajo", de Bernardo Reyes, en Nuevo León 1906, y el proyecto de la Ley de Rodolfo Reyes en 1907.

Sin embargo, el antecedente más importante de la Seguridad Social Mexicana, lo

¹⁷ Miguel García Cruz, *Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social*, Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M., México 1962. P 2*

constituye el Programa Político del Partido Liberal Mexicano, publicado en 1906, que se proponía reformar la Constitución, a fin de garantizar al obrero el salario mínimo de un peso por jornada de ocho horas, el descanso dominical, igualdad de salarios para extranjeros y nacionales, reglamentación del servicio doméstico y trabajo a domicilio, pugnaba también por la higiene en las fábricas y talleres, indemnizaciones por accidentes de trabajo, jornal mínimo para los campesinos, *igualdad civil para los hijos de un mismo padre*, protección especial para el trabajo de las mujeres y prohibición absoluta para emplear a menores de doce años.

El Manifiesto Floresmagonista, como se conoce a este documento, vino a demostrar la inutilidad de las reformas propuestas por los funcionarios del régimen Porfirista, puesto que con ellas el trabajador no alcanzaba un mínimo bienestar, ya que las carencias se derivaban de un régimen de explotación y no sólo de riesgos profesionales, como pretendía la sociedad Porfirista.

Los años de 1906 y 1907, fueron años de lucha obrera. En Cananea, los obreros se rebelaron. Y en Puebla, Tlaxcala y Río Blanco, tiene lugar las primeras huelgas textiles. El descontento se generalizó y el pueblo se levantó en franca rebelión en contra del porfiriato, en defensa de sus derechos y pugró por el establecimiento de un nuevo orden político y social.

Cuando Francisco I. Madero subió al poder, estableció un programa de reformas, proponiendo leyes, mediante las cuales otorgaba pensiones e indemnización por accidentes de trabajo

Durante el régimen de libertad instituido por Madero, nació la Casa del Obrero Mundial en 1912. allí convergen diversas corrientes ideológicas que, lejos de oponerse, coincidieron en su deseo de llevar a cabo una revolución proletaria para modificar los factores de la producción y lograr instaurar un régimen legal y justo para el trabajo.

Al morir asesinado Madero, la lucha revolucionaria la continuaron Zapata, Obregón y Carranza, con este último, el 5 de febrero de 1917, se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Constituyente de 1917, al crear la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, estableció garantías especiales de Seguridad Social como el señalar que: "...se considera de utilidad pública; el establecimiento de las cajas de seguros, invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros bienes análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el Estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la prevención social".¹⁸

Esta Fracción del Artículo 123 originó una diversidad de disposiciones legales, como la del Código del Trabajo de Yucatán de 1917; la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro para los Trabajadores del Estado, en 1925, y el Seguro Federal del Maestro que se promulga en 1928, dichas disposiciones, aunque no llegaron a tener una aplicación práctica, la realidad, configuraron la base que facilitaría posteriormente la expedición de un régimen general de Seguridad Social.

De esta manera, el proceso revolucionario plasmó en la Constitución la intención de crear instituciones de Seguridad Social, como medio de garantizar el bienestar social del trabajador y su familia.

Alberto Trueba Urbina, considera que fue nada menos que la primera Proclamación de Derechos Sociales que se expidió en el mundo para combatir la explotación de todo aquel que presta sus servicios a otro en cualquier actividad.¹⁹

d. Época Revolucionaria.

En 1910, Don Francisco I. Madero, incluyó en su plataforma de campaña a la Presidencia de la República el compromiso de expedir leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo. Por esta época el movimiento obrero se fortaleció con la fundación de la Casa del Obrero Mundial en el año de 1912.

Durante el turbulento periodo que siguió, las diferentes fuerzas revolucionarias trataron de reglamentar, en medio de la inestabilidad reinante, las condiciones de los trabajadores, destacando por su fuerza sobre seguridad social, las contenidas en el Plan de Guadalupe, expedido en 1913, y las cláusulas y adiciones que en tal sentido se le agregaron al año siguiente.

Va a ser con Don Venustiano Carranza y a través del Constituyente de 1917

¹⁹ Rafael Tena Suck y Hugo Italo Morales. *Op. Cit.* P 7.

²⁰ Alberto Trueba Urbina. *La Nueva Ley del Seguro Social de 1973, a la Luz de la Teoría Integral*; Seminario de Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa 1979. Segunda Edición. P. 7

cuando se consiga plasmar, el cúmulo de inquietudes que por muchos años fueron motivo de luchas entre mexicanos. Así pues, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, una de las más avanzadas de su época, que en su artículo 123 dio contenido sustantivo y garantía jurídica a los aspectos económicos, políticos y sociales del trabajo. México ha sido de esta manera la primer Nación que otorgó rango Constitucional a los derechos de los trabajadores.

Así vemos que hacia 1920, surgieron uniones, bloques y consejos cooperativos y otras mutualidades, a efecto de establecer diversas prestaciones con bases de seguros de naturaleza gremial, estableciendo diferentes modalidades, por no existir disposiciones que regularicen unilateralmente, y resurge la práctica de otorgar pensiones en forma de gracia presidencial.

Para el año de 1921, el Gobierno del General Álvaro Obregón, elaboró el primer proyecto de la Ley del Seguro Social, que no llegó a tener vigencia, sin embargo, tuvo su mérito ya que sirvió de base a las subsecuentes ideas que se desarrollaron en torno al tema.

En las décadas de 1920 y 1930, el crecimiento acelerado de la economía y la consolidación del Estado hicieron necesaria la promulgación de leyes, así como la creación de Instituciones que sostuviesen con su estructura los diversos aspectos del bienestar social, surgiendo por mencionar como ejemplo, el proyecto de Ley de Accidentes Industriales en 1922 cuya aportación novedosa consistió en prever la creación de una Caja de Riesgos Profesionales.

Un avance notable en materia de previsión social, puesto que marca con su promulgación el primer esfuerzo de aplicación concreta de postulado, ideas, teorías e inquietudes dispersas a lo largo de décadas del México Revolucionario, es la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, establecida el 12 de agosto de 1925 la cual crea a su vez la dirección de mismo nombre, que sólo proporciona a los empleados públicos la jubilación, los protegía durante la vejez y les otorgaba préstamos a corto plazo e hipotecarios. Estas prestaciones correspondían al texto original de la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional que consideraba de utilidad pública "el establecimiento de cajas de Seguros Populares.

Se modificó este precepto, obligándose el gobierno a expedir la Ley del Seguro Social. El 6 de septiembre de 1929, quien fuera Presidente de la República Emilio Portes Gil, promulgó una reforma a la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional quedando de la siguiente manera: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y en la que comprendiera seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros análogos".

Por su parte, el presidente Manuel Ávila Camacho, incluyó en su programa de trabajo el proyecto de establecer el Seguro Social en México, como Institución Estatal, mediante el acuerdo del 2 de junio de 1941 creándose una comisión técnica para elaborar el proyecto de la Ley del Seguro Social.

Fue el Lic. Ignacio Téllez quién estableció un plan que se refería a un Instituto de Seguros Sociales de aportación tripartita que incluía al Estado, a los trabajadores

asegurados y a los patrones, que cubría los siguientes riesgos: Enfermedades particulares, accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez y desocupación involuntaria, además de los seguros obligatorios para los obreros de bajos ingresos, como los aparceros, peones, arrendatarios. Además, se establecieron los seguros facultativos para los trabajadores independientes y asalariados que percibían ingresos inferiores. Dicho proyecto fue aprobado el 1º de septiembre de 1938.²⁰

El 27 de septiembre de 1938 el Presidente Lázaro Cárdenas puso en vigor el Estatuto Jurídico que rigió las relaciones entre los Poderes de la Unión y los gobiernos del Distrito y territorios Federales con sus trabajadores, mejor conocida como FSTSE.

El 11 de diciembre de 1942 el Presidente Manuel Ávila Camacho firmó la expedición de la primera Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1943. Esta nueva Ley contenía los siguientes capítulos: Disposiciones Generales; De los Salarios y Cuotas; Del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales; El Seguro de Enfermedades no Profesionales y Maternidad; De los Seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte; Del Seguro Facultativo, y de los Adicionales; De la Organización de las Reservas; Del Diferimiento para dirimir controversias y De las Responsabilidades y Sanciones.²¹

²⁰ Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social, Artículos 1, 2 y 5 de la Ley del Seguro Social expedida el 31 de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943.

²¹ *Ibidem*.

De lo anterior, se desprende que la Ley del Seguro Social tiene como principal ideal, el de justicia social, mediante beneficios tanto económicos como en especie para las clases de los trabajadores y de los débiles desprotegidos.

En 1959 se trasforma y adiciona el apartado B del Artículo 123 Constitucional, en donde se incorporan las garantías que el Estatuto Jurídico de la FSTSE habían planteado para los Servidores Públicos, que representa el antecedente inmediato del que será el ISSSTE, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Los Trabajadores del Estado, organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado en virtud de la Ley publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1959.

Con motivo del XXI aniversario de la expedición del Estatuto Jurídico de la FSTSE, se efectuó una ceremonia en el Palacio de Bellas Artes, en donde el Presidente Adolfo López Mateos, presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley por la cual, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transformó en 1960 en el ISSSTE, que hoy conocemos.

B. MARCO CONCEPTUAL.

Resulta importante señalar que el concepto legal de la seguridad social se encuentra vertido en diversos ordenamientos.

Así, se puede señalar que uno de los ordenamientos sustantivos de la materia, que pretende establecer un concepto de la misma, lo es el Artículo 2o. de la Ley del Seguro Social, misma que establece: "...la Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para determinar el bienestar individual y colectivo".

De este ordenamiento es posible observar lo que preceptúa el Artículo 4º el cual indica que "...el Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social establecido como un servicio público de carácter Nacional en términos de la salud, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos", hipótesis que igualmente señala la nueva ley.

Por tales expresiones, es de considerarse que la seguridad social tiende a garantizar el derecho humano a la salud, los medios de subsistencia, materializando sus beneficios ante los individuos y que se constituye en un derecho exigible jurídicamente como un instrumento de protección al trabajador.

Recopilando opiniones doctrinales, manifestadas en el mismo sentido encontramos que es el conjunto de iniciativas y normas del Estado, principalmente de índole jurídico, creadas y dirigidas para atemperar o disminuir la inseguridad así como los males que padecen los económicamente débiles, dentro o fuera del trabajo.²²

Gustavo Arce Cano manifiesta el siguiente concepto respecto al tema que nos ocupa: La seguridad Social es el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del Seguro Social, al que contribuyen los patronos, los obreros y el Estado, o algunos de estos, como subsidios, pensiones y atención facultativa, y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos las Dependencias de aquel, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para su sostenimiento y el de su familia.

Según Guillermo Cabanellas, integra el conjunto de normas preventivas y de auxilio que todo individuo, por el hecho de vivir en sociedad, recibe del Estado, para hacer frente así a determinadas contingencias, previsibles y que anulan su capacidad de ganancia. Desde otro punto de vista, se está ante los medios económicos que se le dan al individuo, como protección especial, para garantizarle un nivel de vida suficiente de acuerdo con las condiciones generales del país y en relación a un momento dado.

²² Ange Guillermo Ruiz Moreno. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Ed. Porrúa. Segunda Edición 1997, P 31.

En modo alguno se trata de mejorar el nivel de vida de las clases desvalidas, sino de auxiliar a cuantos tengan que sufrir situaciones adversas en lo personal, en lo familiar, en lo económico.²³

Considerando otra opinión, López Valencia lo maneja como sinónimo de previsión social; significa los auxilios que el obrero recibe del Estado en forma de seguros o subsidios; tales como el de enfermedad, invalidez, ancianidad y otros. En sentido amplio, Seguridad Social se confunde con seguridad económica y abarca disposiciones sobre regulación de salarios, fijación de precios, reglamentación de las condiciones de trabajo, previsión social, educación, protección de la familia, nivel de vida decoroso y en algunos casos, el bienestar o participación de los trabajadores en el disfrute de las ventajas que estén al alcance de las clases acomodadas.

Ante la situación no ya del antagonismo, sino de simple desigualdad entre los individuos, la Seguridad Social, se esfuerza por mejorar el nivel de vida de los situados en inferioridad en sus condiciones económicas, por desterrar la miseria, la indigencia y la penuria; por ofrecer alentadoras perspectivas a todos los sectores laboriosos de la sociedad.

La Seguridad Social con más bases morales que jurídicas, parte de la idea de que la sociedad pide a sus integrantes, más que la expectativa del mañana, una lograda realidad del presente.

²³ Guillermo Cabanellas Compendio de Derecho Laboral, Ed. Libreros Buenos Aires Bibliográfica Orsata 1968 Dos Volúmenes P 767

Por la inseguridad económica que existe en la clase trabajadora, cuya subsistencia, abandonada a ella misma, depende de su trabajo y de la circunstancia fortuita de no ser víctima de infortunios que la reduzcan a la invalidez, es aquella la más necesitada de los sistemas de seguridad que alejen en la medida lograble, las perspectivas sombrías de la incapacidad de la enfermedad y de la necesidad.²⁴

Almanza Pastor, manifiesta lo siguiente de la seguridad Social: Instrumento Estatal protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya tutela preventiva o reparadora, tienen derecho los individuos, dentro de la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según lo permita su organización financiera.²⁵

El Seguro Social, por último es un instrumento jurídico esencialmente de previsión; en tanto que la Seguridad Social, además, también un medio de asistencia.²⁶

Miguel García Cruz opina que la seguridad social se entiende como "...Un derecho natural de observancia obligatoria y aplicación universal para el logro solidario de una economía auténtica y racional de recursos y valores humanos, que asegure a toda la población una vida mejor con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y económico de su población activa, se prepare al cambio a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados, eliminados de

²⁴ *idem*.

²⁵ MARTÍNEZ VIVOT, Julio J. *Elementos del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social* p. 462.

la vida productiva.²⁷

Del concepto anterior se desprende que la finalidad de la Seguridad Social es la de proteger al trabajador y su familia de sus necesidades, no sólo primordiales, es decir, eliminando los riesgos comunes de la vida ya sea presente o futura.

Como ya se ha señalado, Arce Cano, observa que "El Seguro Social es un instrumento jurídico del derecho obrero, por lo cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota fiscal o de otra índole que pagan los patronos, los trabajadores y el Estado o solo algunos de éstos, a entregar al asegurado o beneficiarios que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio cuando se realicen algunos de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social"²⁸. En cuanto a la misma institución asevera que "La Seguridad Social es el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho de un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta Nacional y por medio de prestaciones del Seguro Social, al que contribuyen los patronos, los obreros y el Estado, como subsidio, pensiones, atenciones facultativas y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos las dependencias de aquel, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o suficiencia de la ganancia

²⁶ *Ibidem* p. 38

²⁷ GARCÍA CRUZ, Miguel "La Seguridad Social en México", Tomo II, México 1973 única edición Costa-Amic, Editores 1973 p. 22

²⁸ ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social México, Porrúa, 1972, p. 94

para su sostenimiento de él y su familia.²⁶

En el concepto que nos brinda el maestro Arce Cano, destaca su consideración de que "La Seguridad Social es un instrumento de orden público que obliga en forma tripartita a los patrones, trabajadores y el Estado a entregar al trabajador asegurado o beneficiario un servicio médico o subsidio económico que es el que cumple con los objetivos que pretende la Ley del Seguro Social"³⁰

En otra opinión conceptual, encontramos lo que por su parte expresa, Alberto Trueba Urbina quien considera a la Seguridad Social "como una rama del Derecho Social que comprende a todos sus trabajadores sin excepción para su protección integral contra las contingencias de sus actividades laborales y para protegerlos frente a todos los riesgos que puedan ocurrirles".³¹

Rafael Tena Suck y Hugo Italo Morales, consideran que el Seguro Social es la principal forma de la prevención social, pero que ampliando los objetivos de dicha Institución se considera como un instrumento básico de la Seguridad Social, al tratar de amparar y proteger a todos los sectores de nuestra sociedad.

A continuación se mencionan las versiones de estos dos doctrinarios en cuanto al concepto de Seguridad Social. la que manifiestan en los siguientes términos: "Es el instrumento básico de la Seguridad Social, de orden público por medio del cual queda

²⁶ *Idem*

³⁰ *loc. Cit.*

obligado, mediante una cuota o prima que cubren los patrones, trabajadores u otros y el Estado, al entregar al asegurado o beneficiarios una pensión o subsidio, cuando se realizan algunos siniestros o riesgos que protege o ampara".³²

Como corolario a lo anterior, se puede señalar que la Seguridad Social, independientemente de proteger al individuo mismo, tiende a proteger a todas las personas que se encuentren aseguradas, frente a cualquier adversidad, por lo que la anterior concepción que manifiestan los maestros Tena Suck e Italo Morales, en opinión personal, es la que más se apega a las pretensiones de la Seguridad Social.

Finalmente, se estima conveniente mencionar algunos conceptos relacionados con la temática expuesta. Al respecto, se citan las siguientes concepciones.

Asistencia Social.

El conjunto de normas de todo tipo, que integran una actividad del Estado y en su caso de los particulares destinados a procurar una condición lo más digna, decorosa y humana, para aquellas personas que, imposibilitadas para satisfacer por si mismos sus necesidades elementales y bienestar social, requieren del socorro y la ayuda altruista, no obligatoria de los demás.³³

Derechos del seguro social o de los seguros sociales, que puede definirse como

³¹ TRUEBA URBINA, Alberto *El Nuevo Derecho del Trabajo*. México, Porrúa, 1970, p. 439

³² TENA SUCK E ITALO MORALES *Op. Cit.* p. 13

el conjunto de normas e Instituciones jurídicas que se proponen la protección de los grupos que tentativamente se establecen, frente a la ocurrencia de ciertas contingencias, previamente determinadas, que afectan su situación económica o su equilibrio psicobiológico.³⁴

³³ MARTÍNEZ VIVOT, *Op. Cit.* p. 18.

³⁴ BRISEÑO RUIZ, Alberto *Op. Cit.* p. 19

CAPÍTULO II.

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL MATERNO INFANTIL

A. NORMAS CONSTITUCIONALES

B. LEGISLACIÓN FEDERAL

C. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

CAPÍTULO II. MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL MATERNO INFANTIL

A. NORMAS CONSTITUCIONALES.

Nuestra Carta magna contempla dentro de su contenido al derecho a la Seguridad Social considerando diversos aspectos: en el Título Sexto al que corresponde el Artículo 123 con sus apartados A y B regula los derechos de todos los trabajadores de la iniciativa privada y a los sujetos al servicio del Estado respectivamente.

Algunas de sus fracciones mencionan en su texto prestaciones específicas para la mujer trabajadora en relación a sus servicios laborales y en lo concerniente al cuidado de los hijos menores en Guarderías y es ahí precisamente donde se pueden encontrar los fundamentos legales que son la base para la creación de diferentes Instituciones para satisfacer estos objetivos.

La mujer trabajadora recibe, sin discriminación alguna de su sexo y en atención a su particular estado atenciones especiales que le permitan garantizar su salud durante los periodos de embarazo, parto y lactancia, donde conserva su igualdad de derechos frente al varón, en situaciones iguales de trabajo, reconociéndole su derecho ya creados y protegiéndole en caso de riesgo.

A continuación, se menciona el marco jurídico constitucional que regula las prestaciones de seguridad social materno infantil, señalando los preceptos aplicables y su contenido vigente respectivo.

Del Título Primero, Capítulo I. De Las Garantías Individuales, es indispensable mencionar los siguientes preceptos, con relación directa al tema en cuestión

ARTÍCULO 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece

ARTÍCULO 3º.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I.- Garantizada por el Artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II.- El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será Nacional, en cuanto - sin hostilidades ni exclusivismos - atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuando por el cuidado que pongan en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos, o de individuos.

IV.- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

Por otra parte, resulta necesario considerar lo expuesto en el **Artículo 4º**, el que en su parte conducente preceptúa:

El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme lo que dispone la Fracción XVI del Artículo 73 de la Constitución.

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

Ahora bien, en cuanto se refiere al Título Tercero, Capítulo II relativo al Poder Legislativo, en la Sección III que regula las Facultades del Congreso, encontramos las siguientes disposiciones relacionadas con el tema en estudio.

ARTÍCULO 73 - El Congreso tiene facultad:

...XVI - Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general en la República.

1a. El consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

...3a. La Autoridad Sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las Autoridades Administrativas del país.

XXV - Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias... y legislar en todo lo que se refiere a dichas Instituciones... así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la Educación en toda la República.

Por último, en cuanto al Título Sexto Del Trabajo Y Previsión Social, encontramos lo establecido en el Artículo 123, el que a la letra y en su parte conducente preceptúa:

"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán.

A) Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo:

V Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la

relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día de media hora para cada uno, para alimentar a sus hijos.

XXIX. 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 de cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares:

B) Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XI.- La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

C). 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 período 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 ayuda para la lactancia y del Servicio de Guarderías Infantiles.

Los menores por propio derecho, reciben una educación especial y esmerada, considerada de primer interés para el Sistema Educativo Nacional, toda vez que es de vital importancia para la posterior formación y mejor adaptación a su medio: tiene su marco legal como parte integrante de la Educación Elemental en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título Sexto y en el Título Primero, Capítulo 1º, de las Garantías Individuales, en el Artículo Tercero referente a la Educación y en el Artículo Cuarto que menciona la situación materno-infantil, dando los mismos derechos

a ambos sexos y protegiendo los derechos de los menores mediante la creación de Instituciones específicas, y en donde faculta al Congreso para legislar entre otros; sobre salubridad general, del establecimiento de Instituciones y del dictamen de leyes para distribuir entre el Estado la labor educativa. Y la distribución de cargas económicas para su sostenimiento conforme a lo establecido en el Título 3º, Capítulo II, Sección III, Artículo 73, fracciones XVI y XXV.

B. LEGISLACIÓN FEDERAL.

1. Ley Federal del Trabajo.

Otro fundamento legal de las Guarderías Infantiles lo encontramos en la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Artículo 123, Apartado A, que dedica el Título Quinto específicamente al trabajo de las mujeres, estableciendo para ellas una protección especial por razones biológicas y sociales, sobre todo la tendiente a proteger la estirpe Artículo 164, 165, 166, 167, 170, 172 ¹, por lo que se ordenó al Instituto Mexicano del Seguro Social, la creación de una nueva rama que denominó Seguro de Guarderías par los hijos de Trabajadores Asegurados, encargándose esta Institución del cuidado, alimentación y educación de los niños de cuarenta y tres días a cuatro

¹ BALTAZAR CAVAZOS FLORES Y OTROS, NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, TEMATIZADA Y SISTEMATIZADA, MÉXICO, ED. TRILLAS, 1996 PP 231, 232.

años de edad. Artículo 171 ² y donde las autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas son los inspectores del trabajo acorde a lo estipulado en el Título Once, Capítulo V, Artículo 995, el cual establece las responsabilidades y sanciones aplicables.

Como se podrá observar existe un control absoluto de las relaciones de trabajo entre el patrón y las mujeres trabajadoras y entre el patrón y los menores, estableciéndose en la Ley Federal del Trabajo una serie de normas que fijan de manera indubitable su regulación, vigilancia y sanción; en todo momento tendientes a la protección en el trabajo de la integridad y seguridad en el desarrollo de las labores de las mujeres y niños, tratándose siempre de observar condiciones óptimas de trabajo y de no explotación y desventaja como en antaño.

La Ley Federal del Trabajo en su Título Quinto, establece en cuanto al Trabajo De Las Mujeres lo siguiente:

Artículo 164.- Las mujeres disfrutarán de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones que los hombres.

Artículo 165.- Las modalidades que se consignan en este Capítulo tienen como propósito fundamental, la protección de la maternidad.

Artículo 166.- Cuando se ponga en peligro la salud de la mujer o la del producto, ya sea durante el estado de gestación o el de lactancia y sin que sufra perjuicio en su salario, prestaciones y derechos, no se podrá utilizar su trabajo en labores insalubres o peligrosas. trabajo

² Ob. Cit. - p. 232.

nocturno industrial, en establecimientos comerciales o de servicio después de las diez de la noche, así como en horas extraordinarias.

Artículo 167.- Para los efectos de este Título, son labores peligrosas o insalubres las que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas y biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utilice, son capaces de actuar sobre la vida y la salud física y mental de la mujer en estado de gestación, o del producto.

Los reglamentos que se expidan determinarán los trabajos que quedan comprendidos en la definición anterior.

Artículo 170.- Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:

I. Durante el período del embarazo, no realizarán trabajos que exijan esfuerzos considerables y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación, tales como levantar, tirar o empujar grandes pesos, que produzcan trepidación, estar de pie durante largo tiempo o que actúen o puedan alterar su estado psíquico y nervioso:

II. Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y seis posteriores al parto

III. Los periodos de descanso a que se refiere la Fracción anterior se prorrogarán por el tiempo en el caso de que se encuentren imposibilitadas para trabajar a causa del embarazo o el parto:

IV. En el período de lactancia tendrán dos reposo extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos, en el lugar adecuado e higiénico que designe la empresa;

V. Durante los períodos de descanso a que se refiere la Fracción II, percibirán su salario íntegro. En los casos de prórroga mencionados en la Fracción III, tendrán derecho al cincuenta por ciento de su salario por un período no mayor a sesenta días;

VI. A regresar al puesto que desempeñaban, siempre que no haya transcurrido más de un año de la fecha del parto;

VII. A que se computen en su antigüedad los periodos pre y posnatales.

A continuación se mencionará el texto del precepto que directamente se enfoca sobre los servicios de guarderías o de estancias de bienestar infantil, aunque, como habrá de notarse, su obligación, en cuanto al establecimiento de los mismos, corre a cargo del Seguro Social

Artículo 171.- LOS SERVICIOS DE GUARDERIA INFANTIL se prestarán por el Instituto Mexicano del Seguro Social de conformidad con su Ley y disposiciones reglamentarias.

Artículo 172.- En los establecimientos en que trabajen mujeres el patrón debe mantener un número suficiente de asientos o sillas a disposición de las madres trabajadoras

Título Undécimo. Autoridades del trabajo y servicios sociales

Capítulo V. Inspección del trabajo

Artículo 541.- Los inspectores del trabajo tienen los deberes y atribuciones siguientes:

I.- Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente de las que establecen los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, de las que reglamentan el trabajo de las mujeres y los menores, y de las que determinan las medidas preventivas de riesgo de trabajo, seguridad e higiene .

Título Decimosexto. Responsabilidades y Sanciones.

Artículo 995.- Al patrón que viole las normas que rigen el trabajo de las mujeres y de los menores, se les impondrá multa por el

equivalente de 3 a 155 veces el salario mínimo general, calculado en los términos del Artículo 992.

2. El Decreto de Creación de Guarderías.

Desde el 18 de agosto de 1931, la Ley Federal del Trabajo en su Artículo 110 estableció la obligación para los patrones de proporcionar el servicio de Guarderías para los hijos de sus trabajadores, lo que por diversas causas nunca fue llevada a cabo y es hasta el año de 1961, cuando se expidió el Reglamento de este Artículo, estableciendo la obligación a los patrones que tuviesen más de cincuenta mujeres laborando bajo sus servicios, propiciando con esta medida que en las empresas no se contratará este número de mujeres, limitándose así la oportunidad de trabajo igual sin distinción de sexo, al ser sustituida por varones.

Un año después en el año de 1962 se reformó la ley laboral estableciéndose en el Artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo, que los servicios de Guardería infantil, serían proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, abarcando a todas las trabajadoras que necesitarán este servicio; pero una vez más por diversas razones no se realizó, siendo hasta el año de 1973 en 12 de marzo, cuando el Diario Oficial de la Federación publicó la Nueva Ley del Seguro Social, siendo así que se reglamento esta disposición creándose una nueva rama en el Seguro Social, que se denominó Seguro de Guarderías para hijos de trabajadores asegurados, para la atención de menores de cuatro años, estableciendo para ello el número de Guarderías necesarias en toda la República en un tiempo máximo de cuatro años a partir de la publicación de esta Ley, para cuyo propósito se destinó el 1% de la cantidad que por salario paguen

las empresas a todos los trabajadores en efectivo por cuota diaria; pero sólo se prestó el servicio a los hijos de las trabajadoras aseguradas y de los viudos DISCRIMINÁNDOSE ASI DE ESTE SERVICIO A LOS HIJOS DE LOS TRABAJADORES VARONES. y, por consiguiente, a todas las empleadas que no cotizaban para el Instituto; siendo también discriminados los niños mayores de cuatro años que hasta la fecha son inatendidos. sin embargo, el Instituto cuenta con Guarderías especiales para los hijos de sus propias empleadas, en donde se da atención y educación preescolar a los niños de hasta los seis años.

Las Guarderías Infantiles pertenecientes al Instituto proporcionan este servicio de conformidad con sus Leyes y disposiciones reglamentarias.

3. Ley del Seguro Social.

La ya citada Ley del Seguro Social, en su Título Segundo. Del Régimen Obligatorio

Capítulo I denominado como Generalidades, establece también varios supuestos normativos relacionados con nuestra hipótesis.

Artículo 11. - El régimen obligatorio comprende los Seguros de:

I.- Riesgos de Trabajo:

II.- Enfermedades y maternidad:

III.- Invalidez y vida:

IV.- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y

V.- Guarderías, y prestaciones sociales.

Ahora, en lo que toca al Capítulo VII Del seguro de guarderías y de las prestaciones sociales, se señala:

Artículo 201. El ramo del seguro de Guarderías cubre el riesgo de la mujer trabajadora y del trabajador viudo o divorciado que conserve la custodia de los hijos de no poder proporcionar cuidados durante su jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas en este Capítulo.

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 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.

Artículo 203. 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. Serán proporcionados por el Instituto, en los términos de las disposiciones que al efecto expida el Consejo Técnico.

Artículo 204. 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.

Artículo 205. Las madres aseguradas, o los viudos o divorciados que 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.

Artículo 206. 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.

Artículo 207. Los asegurados a que se refiere esta sección y que sean dados de baja del régimen obligatorio conservarán durante las cuatro semanas posteriores a dicha baja, el derecho a las prestaciones de este seguro.³

4. Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Por su parte, esta Ley es referente, exclusivamente, a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Marina y a sus beneficiarios. En su Ley, en el Título Segundo, Capítulo Primero. Artículo 16, Fracciones XIV y XVI contempla la prestación de Centros de Bienestar Infantil, lo mismo que en su Artículo 144, 146 y 147.

Artículo 16.- Las prestaciones que se otorgarán con arreglo a esta ley, son las siguientes:

XIV.- CENTROS DE BIENESTAR INFANTIL

XVI.- ESCUELAS E INTERNADOS.

³ LEY DEL SEGURO SOCIAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 21 DE DICIEMBRE DE 1995- SEGURIDAD Y SOLIDARIDAD SOCIAL- DIRECCIÓN JURÍDICA- COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL.

Artículo 144.- El Instituto establecerá en plazas de importancia. Centros de Bienestar Infantil para atender a los niños mayores de cuarenta y cinco días y menores de siete años. hijos de militares. cuando se acredite la necesidad de esa ayuda.

CAPÍTULO QUINTO

ESCUELAS, BECAS, CREDITOS DE CAPACITACION.

ARTÍCULO 146.- El Instituto estudiará y propondrá al Ejecutivo Federal la forma de resolución de los problemas relacionados con la formación científica y técnica y el mejoramiento social de los hijos de los militares en el activo y retirados.

Para el efecto señalado en el párrafo anterior. el Instituto estará facultado para otorgar becas y créditos de capacitación científica y tecnológica para los hijos de los militares de acuerdo con sus recursos y el plan de becas y créditos. aprobado anualmente por el Ejecutivo Federal

La Secretaría de Educación Pública, en coordinación con el Instituto establecerá Jardines de Niños. escuelas primarias. secundarias. vocacionales y de estudios medios a los que acudirán los hijos de los militares. reservándose al efecto hasta el 50% del cupo de dichos planteles.

El Instituto. en coordinación con las autoridades de la Secretaría de Educación Pública. establecerá las bases obligatorias. para resolver íntegramente el problema de los hijos de los militares en relación con el cambio del plantel educativo. cuando el militar sea trasladado de una localidad a otra. por razones del servicio.

Internados Oficiales.

Artículo 147.- La Secretaría de Educación Pública. pondrá anualmente a disposición del Instituto un número adecuado de plazas en internados oficiales para ser cubiertos por hijos de militares. mediante la comprobación de esa necesidad y el cumplimiento de los

*requisitos de ingreso.*⁴

5. Ley Federal de Educación.

Se le señala como un documento relevante, ya que en ella se reconoce el servicio educativo que prestan las Guarderías y es considerada como parte integrante de la educación elemental. Esta Ley es la Reglamentaria del Artículo 3º Constitucional y regula toda la labor educativa del país en beneficio de la niñez mexicana.

Específicamente se contempla la legitimidad de la Educación Inicial en el Capítulo Segundo, Artículos 15 y 16.

"Artículo 15. El Sistema Educativo Nacional comprende los tipos, elemental, medio y superior; en sus modalidades escolar y extraescolar. En estos tipos y modalidades podrán impartirse cursos de actualización y especialización.

El Sistema Educativo Nacional comprende, además la Educación Especial o la de cualquier otro tipo y modalidad que se imparta de acuerdo con las necesidades educativas de la población y las características particulares de los grupos que la integran.

⁴ ALBERTO TRUEBA URBINA Y OTRO LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS, MÉXICO 1997, ED. PORRUA, 35 EDICIÓN P412.

Artículo 16. El tipo elemental está compuesto por la Educación Preescolar y la Primaria.

La educación preescolar hasta el momento no constituye antecedente obligatorio para la primaria; sin embargo, es de hacer notar la gran diferencia que existe entre un menor que asistió a un Centro de Educación Inicial, en cuanto a sociabilización, conducta, hábitos, de aquel que no lo hizo.

6. La ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Educación Inicial tiene fundamento legal en el Artículo 38 de dicha Ley, en donde se establece que corresponde a la Secretaría de Educación Pública, observar el cumplimiento de las disposiciones normativas del sector Educativo a través de sus diferentes Direcciones Generales, en donde se ubica a cada nivel escolar del Sistema Educativo Nacional.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Título Segundo, Capítulo II, De la Competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establece los principios elementales referentes a la temática de investigación

"Artículo 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar, vigilar y desarrollar en las Escuelas Oficiales, incorporadas o reconocidas:

a. La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal

urbana, semiurbana y rural;

III.- Crear y mantener las Escuelas Oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras Dependencias;

IV.- Crear y mantener, en su caso, Escuelas de todas clases que funcionen en la República dependientes de la Federación, exceptuadas las que por la Ley estén adscritas a otras Dependencias del Gobierno Federal;

V.- Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al Sistema Educativo Nacional;

VI.- Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el Artículo 3º Constitucional;

IX.- Patrocinar la realización de Congresos, Asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico.⁵

7. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

A este respecto, el Título Segundo referente a los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares, expresamente indica en su Capítulo IV lo siguiente:

"Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1º. De esta Ley:

Fracción VI.- Cubrir las aportaciones que fijen las leyes

⁵ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, MÉXICO 1999, ED. SISTA, P 27

especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

Inciso e) Establecimiento de Centros para vacaciones y para recuperación, de Guarderías Infantiles y de tiendas económicas.

8. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Esta disposición considera, en el ámbito personal de aplicación, a todos los servidores públicos que laboran en las diferentes dependencias gubernamentales. Esta normatividad ha llevado a señalar que los empleados del Estado tienen su propia Ley reglamentaria del Artículo 123, apartado B. En esta Ley Federal de los trabajadores al Servicio del estado, en su Título segundo, en el Capítulo cuarto, Artículo cuarenta y tres, Fracción sexta, inciso e), se tiene considerado el establecimiento de Guarderías Infantiles.

Así tenemos que en la propia Ley del Instituto, se prevé también el establecimiento de Estancias de Desarrollo Infantil, en su Título Segundo, Capítulo Séptimo, Sección Segunda, Artículo 140 y 141, Fracción VI.

Así pues, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en el Título Segundo denominado "Del Régimen Obligatorio", específicamente en el Capítulo VII, de las Prestaciones Sociales y Culturales, establece en la Sección Segunda, bajo el rubro de las Prestaciones Culturales, los supuestos

⁶ ALBERTO TRUEBA URBINA Y OTRO LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO PP. 34, 35.

normativos que consagran la obligación de establecer los servicios de las estancias para el bienestar y desarrollo armónico de los hijos de los trabajadores afiliados al propio instituto.

A continuación, se transcriben textualmente los preceptos directamente relacionados con la hipótesis de este trabajo de investigación.

Artículo 140. - El Instituto proporcionará servicios culturales mediante programas culturales, recreativos y deportivos, que tiendan a cuidar y fortalecer la salud mental e integración familiar y social del trabajador, y su desarrollo futuro, contando con la cooperación y el apoyo de los trabajadores.

Artículo 141. - Para los fines antes enunciados, el Instituto ofrecerá los siguiente servicios:

Fracción VI.- Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil:

Artículos transitorios

Séptimo- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conforme a sus políticas de integrar y expandir las prestaciones sociales, incorporará y tomará bajo su administración los sistemas de tiendas, centros comerciales y Estancias de Bienestar Infantil en operación por las diversas Dependencias, Entidades, Organismos e Instituciones de la Administración Pública Federal en toda la República que estén sujetas al régimen del apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e incorporadas a la presente Ley; Dicha incorporación será instrumentada operativamente por el Instituto en forma progresiva, según lo permitan las particulares condiciones de cada centro comercial, tienda o Estancia de Bienestar Infantil y del propio Instituto.

Las operaciones que originen por las transferencias indicadas estarán sujetas a convenios firmados por el Instituto y las dependencias respectivas, y sancionados por la Secretaria de Programación y

Presupuesto".⁷

C. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS.

El 17 de marzo de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, que representa otro fundamento legal de la Educación Inicial la que paulatinamente va adquiriendo mayor importancia con el transcurso del tiempo ya que aquí se le integró, al sistema administrativo referente a la educación preescolar, en una sola Dirección General.

A continuación, se hace la referencia respecto al Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Específicamente en cuanto al Capítulo I, Ámbito De Competencia de la Secretaría y Facultades del Secretario.

"Artículo 2. La representación, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría de Educación Pública corresponde originalmente al Secretario de Estado, quien para la mejor distribución y desarrollo del trabajo podrá delegar facultades en funcionarios subalternos, sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo. Los acuerdos relativos deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 3. Para el estudio planeación y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Educación Pública contará con las siguientes unidades administrativas.

Subsecretarías:

- Educación Elemental.

⁷ LEY ORGANICA DEL ISSSTE Y SU ESTATUTO ED. PAC, 1997, PP. 99, 100.

Direcciones Generales."

Ahora bien en atención a las facultades y obligaciones de la educación inicial y preescolar, se señalan dentro del Capítulo Cuarto denominado "Competencia de las Direcciones Generales y de otras Unidades Administrativas".

"Artículo 18. Corresponde a la Dirección General de Educación Inicial y Preescolar

I.- Proponer normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje para la educación inicial y preescolar que se imparta en los planteles de la Secretaría y difundir los aprobados:

II.- Verificar, con la participación de los servicios coordinados de Educación Pública, en su caso, que las normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje aprobados, se cumplan en los planteles de la Secretaría que impartan la educación a que se refiere este Artículo:

III.- Formular disposiciones técnicas y administrativas para que los servicios coordinados de Educación Pública organicen, operen, desarrollen y supervisen, en los planteles de la Secretaría la Educación a que se refiere este Artículo, difundir las aprobadas y verificar su cumplimiento.

IV.- Organizar, operar, desarrollar y supervisar la educación preescolar en los planteles de la Secretaría que funcionen en el D.F., así como la educación que dependa de ésta:

V.- Supervisar, conforme a las disposiciones correspondientes, que las Instituciones incorporadas a la Secretaría que impartan la Educación a que se refiere este Artículo, en el D.F., cumplan con las normas aplicables:

VI.- Preparar y actualizar en forma permanente al personal de

apoyo que intervenga en educación inicial a cargo de la Secretaría, así como diseñar y desarrollar programas para la superación académica del personal directivo del plantel y docente de la misma, que imparta educación preescolar.

VII.- Diseñar y realizar programas de divulgación general de participación, destinados a los padres de familia para la adecuada atención a los niños en edad previa a la escolar.

VIII.- Proporcionar atención y asesoría sobre educación inicial a las Instituciones que brinden atención a niños menores de cinco años;

IX.- Proporcionar orientación y asesoría en las Instituciones que impartan Educación Preescolar en el D.F.;

X.- Evaluar en todo el país la educación a la que se refiere este Artículo que imparta la Secretaría y proponer, con base en los resultados obtenidos modificaciones que tiendan a su constante mejoramiento;

XI.- Realizar aquellas funciones que las disposiciones legales confían a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones que anteceden y que le encomiende el Secretario." ⁸

⁸ Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. *Diario Oficial de la Federación* de 17 de marzo de 1989.

CAPÍTULO III.

ORIGEN Y DESARROLLO DEL SISTEMA DE GUARDERÍAS

A. EN EL MUNDO

B. EN MÉXICO

CAPÍTULO III. ORIGEN Y DESARROLLO DEL SISTEMA DE GUARDERÍAS

Los antecedentes más remotos los encontramos en la asistencia social que se dio a los niños pequeños que carecían de hogar "expósitos" o que no podían ser atendidos por sus madres. Al surgir la preocupación de algunos filántropos por el cuidado, atención y enseñanza de estos pequeños, y que posteriormente algunos educadores influenciados por las ideas pedagógicas de algunos filósofos y educadores de épocas anteriores respecto a la enseñanza y educación preescolares, también se interesaron en ofrecerles una educación sistemática, lo más parecida a la familiar, con base en el juego y el desarrollo natural del niño, posteriormente completada con los avances científicos por parte de médicos especialistas que estuvieron atendiendo a los niños con problemas especiales y cuyos descubrimientos fueron trasladados a la educación preescolar y a la puericultura.

Como se observa, el cuidado y atención de los niños pequeños a través de toda la historia universal de la humanidad, siempre ha sido responsabilidad de la madre, la cual procura siempre satisfacer todas las necesidades básicas y de supervivencia del menor, ya que de todos los seres de la creación, los seres humanos son los más dependientes de su madre para poder vivir, ya que su vida depende en todo momento de alguna persona mayor que este a su cargo, ya que no podría sobrevivir por sí mismo.

Es en el hogar, al lado de sus padres donde recibe los principios educativos y normativos que le servirán para su posterior incursión en la sociedad.

La edad en que los menores empiezan a recibir educación escolarizada, varía realmente muy poco entre las diferentes culturas y épocas, teniendo los pequeños que separarse de su hogar para asistir a instituciones educativas.

Paralelamente a la atención de niños desvalidos, en el siglo XVIII surgió la necesidad de atender a su vez a los hijos de las madres trabajadoras que no los podían cuidar y los tenían en total abandono, lo que hizo necesario la creación de instituciones para cuidar a estos niños; por lo que la Educación Preescolar, tiene como antecedentes, instituciones de tipo asistencial y educativas.

A. EN EL MUNDO.

La primera etapa se llama Instructiva Asistencial y en estos lugares la preocupación principal fue cuidar a los niños e inculcarles algunos principios religiosos, iniciarlos en la enseñanza de algún oficio y de manera muy esporádica darles algún tipo de educación.

Se reconoce como el más remoto antecedente de esta forma de Asistencia Social, la preocupación que mostró Juan Luis Vives, (1452-1540), por las madres españolas y por cuanto al cuidado de sus hijos durante los periodos de trabajo de aquéllas. Isabel De Inglaterra, (1533- 1603), inspirada en las doctrinas de Vives, que había sido su preceptor, dictó en 1601 la LEY DE POBRES, que reconoce el deber del

Estado de crear casas para mendigos y para la educación de los niños desamparados. En 1650 se creó la fábrica de Tabacos de Sevilla, en España, lo que pudo equivaler a una Guardería y cuyo conjunto se muestra en el cuadro LAS CIGARRERAS, del pintor Gonzalo de Bilbao.¹

A partir de la segunda mitad del siglo XVIII las Instituciones de este tipo fueron conocidas como las Dames Schools Inglesas, los Asilos de Niños Alemanes y las Escuelas Lúdicas Holandesas. Estas casas también eran conocidas como Casas, Asilos o Salas Guardianas, mismas que estuvieron destinadas desde el principio a recoger a los niños de las familias humildes, cuyos padres trabajaban en los centros industriales, en esta época tenían un doble fin: preservar a los niños del vadamundaje y la mendicidad y librar a las calles de pendencias e incidentes deplorables.”²

Entre las primeras instituciones de este tipo tenemos las

Escuelas Principiantes o Escuelas de Tricotar, fundadas en los Vosgos Franceses en 1771 por Juan Federico Oberlín, quien era pastor y filántropo y que para remediar un poco la situación de las aldeas de su parroquia establece Escuelas llamadas “Ban de la Roche” para la atención de niños pequeños y en donde le ayudaban jovencitas que él llamo “Conductores de la Infancia” que eran quienes cuidaban, jugaban y cantaban con los niños en los locales especiales, pero cuya actividad principal era tejer al igual que en toda la región, enseñando a los niños esta

¹ *Enciclopedia Técnica de la Educación*- Vol. VI- México 1992. Ed. Santillana. P. 206.

² *Ibidem* - p. 13

actividad, es por ello que estas instituciones también fueron conocidas con el nombre de "Escuelas de Calcetas", las cuales funcionaron hasta el año de 1796 aproximadamente.

Al principio no hubo una separación real entre instituciones preescolares puramente educativas y educativas-asistenciales, también llamadas Refugios, Guarderías y Salas de Hospitalidad. En Francia desde 1774 las instituciones educativas-asistenciales se les conoce con el nombre de "Greches"

En Escocia Robert Owen propuso la asistencia de los niños a partir de los tres años de edad en la "Infant School", donde recibirían educación intencional, dándole mayor importancia a la salud y a la educación física como actividades espontáneas del niño. Como Owen era propietario de una hilandería en Manchester, estableció junto a esta una escuela Asilo en 1817 para los hijos de los operarios, que tenía cupo para 400 alumnos en cinco piezas grandes donde eran atendidos por edades. Un obrero pedagogo llamado Diego Buchanan quedó a cargo del salón preparatorio.

Buchanan y Samuel Wilderpin, como alumno del primero, entre ambos fundaron en Londres la "Infant School", que además de ser asilos escuelas, fueron también establecimientos de enseñanza.

En varios países europeos algunos propietarios de fábricas siguieron el ejemplo de Owen, abriendo escuelas infantiles con distintos nombres pero con métodos similares. En Norteamérica se fundaron algunas de estas escuelas pero, rápidamente

fueron absorbidas por los primeros grados de las escuelas públicas.

En 1826 se fundaron en Bélgica y Suiza las primeras Casas Asilos para niños de tres a siete años, que se llamaron "Escuelas Infantiles Gratuitas" cuya asistencia a ellas era obligatoria y el método seguido era similar al de Oberlin. Para 1880, cambiaron su nombre a "Escuelas Guardianas" y se fundaron además escuelas para educadores siguiendo el método Froebeliano. Este programa se adoptó en Portugal en 1883.

En 1827 en Italia F. Aporti, quien fue educador y filósofo, creó un Asilo Infantil ya que pensaba que la educación del niño comienza desde la cuna, tomando en cuenta su naturaleza física, mental y moral; su método consistía en procurar el desarrollo físico a base de juegos, buena alimentación y ejercicio; el desarrollo mental a base de preguntas y respuestas claras, conversaciones y operaciones aritméticas de acuerdo a la capacidad del niño, el desarrollo moral dándole al niño buenos ejemplos y pláticas.

La etapa Educativa empieza a partir del siglo XIX con Federico Froebel quien opinaba que la educación escolarizada del niño debía empezar entre los tres y cuatro años de edad y fundó para tal efecto en Blankenburg, Turingia (Región de Alemania Central), en 1837 su Escuela llamada "Kindergarten" introduciendo gran número de actividades recreativas para desarrollar la naturaleza del niño desde el punto de vista moral, emocional, e intelectual, también fundó una escuela para maestras de esos niños.

En 1838 en España, el médico Pablo Montesinos edita su obra "Manual para

Maestros de Párvulos", fundando al año siguiente su escuela a la que llamó "Escuelas Amigas", esta institución se convirtió además en una escuela Normal para la formación de maestras parvulistas, posteriormente se crearon otros cinco parvularios bajo este concepto.

En 1853 en Suecia se abrieron escuelas similares a las de Bélgica y Suiza: "Kindergarten".

La Señora Carl Schurz, quien había sido discípula de Froebel y que emigró a Norteamérica, en 1856 funda el primer Kindergarten, en Watertow, Wisconsin. Algunas comunidades alemanas siguieron fundando mas Kindergarten en donde se hablaba alemán.

Elizabeth Peabody fundó en 1860 en Boston el primer Jardín de Infancia de habla inglesa con el concepto modificado en Inglaterra del modelo germano. Esta escuela fue de iniciativa privada al igual que todas las que siguieron, hasta "1873 que por iniciativa del inspector de escuelas William T. Harris, St. Louis fue la primera ciudad estadounidense en tener Kindergarten sostenidos con el dinero de los contribuyentes. Poco después, las sociedades filantrópicas se dispusieron a fundar Jardines de Infancia en otras ciudades importantes".³

En Francia Marie Pape Carpentier, estableció instituciones de beneficencia llamadas "Escuelas Maternales" para los niños de los barrios obreros donde instruyó y

protegió a las niñas que apenas hablaban, inspirada en teorías de Pestalozzi y Froebel.

1862, en España, el educador Antonio García Alcántara, introduce el sistema Froebel y surge el Jardín de la Infancia.

1899, Holanda y Dinamarca, también retoman la estructura de las "Guardinas" y fundan escuelas semejantes.

La época actual comienza a partir de 1900 con la separación de la Asistencia Social en Guarderías y la atención puramente educativa en los Jardines de niños, dando atención a preescolares y creándose numerosas instituciones e incluyendo su enseñanza en las leyes de educación, con reglamentos y programas propios, atendidos por personal especializado, cubriendo un horario corto, etc., y su inclusión en Organismos Internacionales como la Organización Mundial de Enseñanza Preescolar y en conferencias internacionales.

En España, la Ley de Enseñanza Primaria de 17 de julio de 1945, nombra a estas instituciones "Escuelas Maternales", donde asisten niños hasta los seis años y que el 21 de diciembre de 1965 la Ley de Enseñanza Primaria las denominó "Jardines de Infancia" y "Escuela de Párvulos" respectivamente.

Respecto a los hechos históricos que influyeron a principios de este siglo en hacer la marcada diferenciación entre las primeras estancias y las actuales, tenemos

³ *Idem.*

entre otros la obra de María Montessori.⁴ En Estados Unidos Harriet Johnson fue una de las primeras que reconoció la importancia y necesidad de las Guarderías, fue pionera de la "Nursery Education" y se interesó en la conducta de los niños y en el entendimiento de sus necesidades. En Inglaterra Susan Isaacs, proporcionó las bases para la creación de Guarderías con detalladas observaciones y reportes de la conducta de los niños.

A. Arnold Gesell, quien durante toda su vida estuvo estudiando en su clínica-laboratorio las reacciones del niño desde su nacimiento. Llegó a la conclusión de que los primeros años de su existencia son mucho más críticos de lo que hasta entonces se había supuesto,⁵ a él se debe en Norteamérica la idea de Guardería Infantil.

Como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, se le proporcionaron a la mujer norteamericana varios empleos y responsabilidades en la industria de guerra y debido a esto las guarderías tuvieron un gran auge, pero éstas fueron cerradas al término de la guerra.

En Norteamérica, el movimiento preescolar recibió un gran impulso durante la depresión, cuando el gobierno federal asignó grandes sumas de dinero a las Guarderías Infantiles de las comunidades a título provisional y experimental.

⁴ "Pedagoga italiana, que creó un método para desarrollar la memoria de los sentidos en los niños" *Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado*. P 1452.

⁵ Coral Atkinson y Eugene T. Maleska, *Historia de la Educación*. Ed. Martínez Roca, 1ª. Edición 1966. Barcelona, España PP 168. 169.

Dichas Guarderías justificaron plenamente su existencia pues atendieron y alimentaron adecuadamente a los niños pequeños, muchos de cuyos padres carecían de recursos para hacerlo.⁶ En los años treinta se incrementó el número de Guarderías, lo que ocasionó que se implantara un programa de emergencia para preparar niñeras. Durante la Segunda Guerra Mundial, estas Guarderías fueron sufragadas por el gobierno federal, teniendo como objetivo cuidar a los niños mientras sus madres trabajaban en actividades relacionadas con la guerra, al término de la guerra, algunas siguieron funcionando subsidiadas por la comunidad.

Algunas Universidades hicieron Guarderías Infantiles cuyo objetivo fue el estudio y atención de los niños en un ambiente idóneo para favorecer su sociabilización. En la actualidad existen Guarderías organizadas en cooperación donde las madres asisten para colaborar con el trabajo y para recibir enseñanza especial para el desempeño como padres de familia, otras Guarderías orientan a los padres sobre los problemas de los hijos mediante conferencias individuales y grupales.

Por iniciativa del gobierno federal, se ha empezado a instalar una serie de Guarderías en donde se pretende introducir a todos los niños al ambiente escolar, pero no se encuentran integradas al sistema escolar y dependen totalmente de iniciativas locales.

Actualmente, en Inglaterra y el País Gales, la edad obligatoria para la escolaridad

⁶ Gastón Mialet y Otros, *Tratado de Ciencia Pedagógica. Psicología de la Educación*, Ed. Oikos Tau, España 1974. P 137.

empieza a los cinco años de edad, sin embargo, existen parvularios donde asisten niños de dos años de edad, que son reducidas y con gran demanda.

La mayoría de las escuelas de párvulos de la enseñanza pública se ubican en barrios obreros, estas son pequeñas y admiten sesenta niños, funcionan media jornada y su finalidad es facilitar la inserción de los niños a la vida social, cuidar su salud y ocuparse sobre todo de niños cuyos padres están enfermos, trabajan, están separados o divorciados. Los niños pasan gran parte del tiempo entreteniéndose con juegos educativos, cantan, bailan y fabrican pequeños juguetes.

Existen parvularios privados donde asisten, generalmente los niños de clase media. El Infant School, en donde asisten niños de cinco a siete años de edad, ya pertenece a la primaria, trabajan agrupados por familias de treinta y cinco niños divididos en equipos más pequeños y en donde los niños mayores ayudan a los más pequeños a trabajar.

En la República Popular China, "las casas-cuna (Tou'er Sou) son numerosas, están administradas por los Municipios, las fábricas, las asociaciones gubernamentales y las asociaciones de granjeros. Por lo general son gratuitas, los padres únicamente tienen que pagar la comida. Algunas Guarderías funcionan temporalmente durante la recolección o cuando se hacen trabajos de construcción. La mayoría de ellas son permanentes y están en general abiertas de ocho a diez horas al día. Algunas de estas Guarderías están en régimen de internado y los padres recogen a sus hijos los fines de semana.

Los Jardines de Infancia (Yu'er Yuan) reciben a los niños de tres a siete años de edad, existen estancias temporales y permanentes, externos e internados.⁷

En Francia las escuelas de párvulos y las clases infantiles dependen del Ministerio de Educación Nacional y son escuelas de primera educación para los niños de ambos sexos; moral e intelectual. Los niños son admitidos desde la edad de dos años hasta los seis años. La finalidad de esta escuela es preparar a cada niño un provenir más promisorio, desarrollando las capacidades físicas e intelectuales del menor. Esta escuela no es obligatoria a pesar de la importancia que ha adquirido y son los padres los que toman la responsabilidad de mandar al menor o no.

En Gran Bretaña, Francia, Holanda y en Alemania las Estancias Infantiles pertenecen a la beneficencia.

La Revolución Cubana, requirió la mano de obra femenina creándose los Círculos Infantiles par cubrir las necesidades de los niños de madres trabajadoras.

"Aun cuando el número de Guarderías fue creciendo con el transcurso del siglo XX, la Adopción Universal del Sistema de Guarderías, como forma de asistencia social, provino de la Declaración de los Derechos del Niño (1959), y acorde a lo señalado por el Artículo 1º:

"...habrá de dársele los medios necesarios que lo capaciten para

⁷ *Ibidem*- p. 137.

desarrollarse física, moral, espiritual y socialmente de un modo saludable y normal y en condiciones de libertad y dignidad

Igualmente se señala en el Artículo 3º: que:

Disfrutará de los beneficios de la Seguridad Social. Tendrá derechos aun antes de nacer, a crecer y desarrollarse sano. Tendrá derecho a nutrición adecuada, a la habitación, a la recreación y a servicios médicos gratuitos.

Por ese mismo tono, se establecen otros supuestos en el Artículo 7º, que a la letra señala:

Habrà de ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación.

B. EN MÉXICO

Antes de la conquista fue frecuente que junto a los templos hubiese colegios en donde se educaba a los niños expósitos hasta que se hallaban aptos para el ejercicio de las artes. También existieron leyes relativas a estos niños por ejemplo entre los mayas: los niños abandonados podrían caer en esclavitud de quien lo hallara y en caso de que existiera robo de un infante se sancionaba con la muerte del culpable.

Durante la colonización se fundaron varias instituciones para ayudar a huérfanos y niños desamparados. En 1532 Don Vasco de Quiroga Fundó una Casa Cuna y un Hospital. Posteriormente en el interior del país fundó algunos otros siguiendo este

modelo bajo el auspicio del gobierno de la Nueva España.

En 1763, Don Fernando Ortiz Cortéz, empezó la construcción de un Hospicio y en 1767, inauguró la Casa Cuna entre otras Instituciones.

Por lo general las Casas Cuna para los expósitos estaban anexas a los conventos, así que las monjas eran las encargadas de la atención de estos niños.

A finales del siglo XVII, el Ayuntamiento permitió que las monjas educaran niños chiquitos de dos y tres años, inclusive hasta los cinco años. Se les enseñaba doctrina cristiana "sus escuelas no eran más que Guarderías para niños pequeños, como decía una Maestra", para que las madres de éstos tengan desahogo en sus casas" ⁶

De 1806 a 1850 se establecieron bastantes instituciones para la protección de los niños: que son secularizadas en 1861 por el Presidente Benito Juárez quedando a cargo el gobierno de la dirección, su cuidado y mantenimiento.

En 1837 en un local del Mercado "El Volador", se atendía a niños menores de seis años mientras sus madres trabajaban.

El Obispo de Lorenzana fundó "La Cuna", para recoger niños expósitos, que inició sus funciones el 21 de enero de 1767; y en 1862, por disposición del Señor Manuel Doblado, esta Cuna pasó a depender del Ministerio de Gobernación.

En 1865, se creó la "Casa Asilo de la Infancia" y en 1869 el "Asilo de San Carlos", en este último se daba alimentos al niño. El departamento Materno Infantil aprobó un dictamen el 2 de febrero 1869 y se ordenó que se denominase el Hospital en vez de San Carlos "Casa de Maternidad e Infancia".

Durante el Imperio de Maximiliano y Carlota, estos nombran un consejo de beneficencia, encargado de las mejoras de las Escuelas, Hospicios y Casas de Cuna y crearon en 1865 una Casa de Maternidad y Asistencia para niños pobres.

En el gobierno del Presidente Juárez, se establecieron tres Salas de Asilo, en donde la mujeres obreras que no tenían familia a quien confiar a sus hijos, los depositaban en estas Instituciones mientras trabajaban. El reglamento para dichas Salas fue expedido el 28 de julio de 1871 por la Secretaría de Gobernación que las tuvo a su cargo hasta el 6 de marzo de 1872, que se confiaron al Ayuntamiento de México.

"En 1881, se acordó por el gobierno, a solicitud de la Junta de Beneficencia, establecer dos asilos, uno en el Hospicio, para niños de dos a seis años; el otro en la Escuela Industrial de Huérfanos, que deberá llamarse Asilo Nocturno, para los niños que no tienen hogar y tienen ocupación honesta durante el día".⁹

El primero de diciembre de 1887 se fundó la "Casa Amiga de la obrera", con base en la muerte de dos niñas por quemaduras, cuando su hogar se incendió y la madre se

⁸ Comisión Nacional Para el Año del Niño, *El Niño en la Historia de México*, 1979, P 68.

⁹ Juan de Dios Peza, *La Beneficencia en México*. México 20 de agosto 1881, Archivo General y

encontraba trabajando y por iniciativa de Doña Carmen Romero de Díaz, esposa del Presidente Porfirio Díaz, y que estuvo “destinada a recoger por las mañanas y devolver por las tardes a los niños de pobres mujeres que han menester ayuda, por consagrarse durante el día a labores fuera del hogar”.¹⁰

En 1905 se inauguró el Hospicio para Pobres, con capacidad para albergar hasta mil niños preescolares, éste establecimiento más tarde fue denominado Hospicio del Niño o Casa del Niño. En 1938 cambió de nombre a Internado Nacional Infantil, con el que funcionó hasta 1963.

La Revolución Mexicana, trajo consigo la transformación de las antiguas beneficencias en organismos de auténtica asistencia social. En 1928 la esposa del Presidente, Doña Carmen de Portes Gil, inició la Asociación Nacional de Protección a la Infancia y en compañía de otras damas, organizó el primer Hogar Infantil y posteriormente se construyeron en las Colonias más pobres y pobladas del Distrito Federal, las primeras Diez Guarderías Infantiles, auspiciadas más tarde en forma oficial por el Presidente Lázaro Cárdenas.

En 1937, se creó el Departamento Autónomo de Asistencia Infantil, donde el concepto primitivo, exclusivamente Asistencial de la Guardería Infantil, se transformó y amplió dando lugar a la Asistencia Integral e Higiénica Infantil. Por primera vez comienzan a actuar equipos profesionales de manera coordinada, constituidos por

Público de la Nación P 23.

¹⁰ Comisión Nacional Para el Año del Niño, *El Niño en la Historia de México*, 1979. P. 101.

educadoras, psicopedagogas, trabajadoras sociales, epidemiólogos, enfermeras y pediatras.

Es en esta época cuando renacen las Guarderías Infantiles y las Escuelas Amigas de la Obrera, que son la continuación de las primeras.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia creó diez Guarderías Infantiles, construidas en sitios donde las necesidades eran por demás urgentes. Instaladas las Guarderías, se les dotó de los servicios asistenciales antes citados. Desde el punto de vista del personal profesional, logrando así una unidad armónica entre el menor usuario y el equipo profesional que lo atendía, se les proporcionó a los pequeños los tres alimentos diarios en forma nutrida y dosificada, según las tablas dietéticas dictadas por los especialistas.

Todos los niños tenían derecho a uniformes completos, baberos y pañales diarios, que se les entregaban diariamente limpios y en buenas condiciones; también el personal contaba con bata diaria.

Los horarios de trabajo eran de siete treinta a dieciocho horas, de lunes a viernes, aún cuando hubo un tiempo que se trabajó los sábados. El ciclo de vacaciones era diez días en mayo, diez días en septiembre y diez días en diciembre, con excepción del personal docente que gozaba de dos meses a fin de año.

El cuerpo de educadores atendía de acuerdo con los programas vigentes de la

Secretaría de Educación Pública al aspecto social, también se contaba con la cooperación de los educadores ya que daban capacitación a las madres de costura, corte y confección, pastelería, alfabetización; además de ofrecer conferencias sobre higiene, moral y primeros auxilios contando para ello con el médico y la enfermera de la Guardería o con algún invitado.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia, llegó a tener cincuenta y dos Guarderías en el Distrito Federal; veintidós dependían directamente de ésta Institución y veintisiete era sostenidas parcialmente por Comités Voluntarios y tres pertenecían a otras dependencias del Ejecutivo, recibiendo todas las Guarderías orientaciones técnicas de la Dirección de Higiene y Asistencia Materno Infantil, cuyo objetivo era la protección al niño y la educación higiénica de la madre para el mayor desempeño de sus labores en beneficio de su propia familia.

La Institución preescolar nació en el último tercio del siglo pasado siguiendo la teoría ideológica de Federico Froebel. De 1925 a 1930, estas Instituciones se transforman con las innovaciones de Lauro Aguirre y el Oficial Mayor de la Secretaría de Educación Pública Roberto Medellín y "en 1937, por decreto presidencial pasan los Jardines de Niños a depender de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. El cambio, pese a los buenos lineamientos y deseos de mejorar a la niñez mexicana, representó un retroceso de centurias"¹¹, creando una serie de conflictos laborales entre el personal, siendo necesaria la creación de una Dirección Técnica a la que pertenecieron las

¹¹ Zoraida Pineda, *Educación de Párvulos- Ensayos Pedagógicos*, México 1980, Ed. Fernández

Educadoras y los Jardines hasta 1939 que volvieron a pertenecer a la Secretaría de Educación Pública, después de discutido el asunto en la Conferencia Nacional de Educación.

El primero de julio de 1939, se fundó el Comité Nacional por la Madre y el Niño, que dentro de sus principales labores realizó festivales y colectas para reunir fondos para desarrollar múltiples acciones, como son: la construcción e instalación de la Casa de la Madre Proletaria, la Organización y mantenimiento de la Guardería Infantil en el "Centro Escolar Revolución", la instalación en diversas delegaciones del Distrito Federal de tres Centros Médicos e Higiénicos y de seis comedores maternos e infantiles y de un Centro Preescolar para niños débiles mentales.

En 1939, se creó la Guardería para los hijos de las obreras de la Comisión Obrera de Vestuario y Equipo del Ejército. A partir de entonces estas Instituciones se multiplicaron ya que cada dependencia, Organismo Público, Paraestatal o Privado, presentó la necesidad de contar con un lugar destinado al cuidado de los hijos de las madres trabajadoras. de esta manera, la Secretaría de Educación Pública inauguró en 1942 su Primera Guardería Infantil, al igual que la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, que fuera el antecedente más remoto de lo que hoy conocemos como ISSSTE.

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Salubridad y Asistencia Pública, Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Marina incluyeron dentro de sus prestaciones sociales el servicio de guarderías.

En 1944, se creó el centro de Asistencia Materno Infantil y policlínica "General Maximino Avila Camacho" en Tacuba Distrito Federal, con un sector dedicado a Guardería Infantil con una capacidad instalada para 240 niños que recibían alimentación y educación de Jardín de Niños.

En 1945, se inauguraron: el Centro Materno Infantil de Peralvillo, donde quedó incluida la primera Guardería para Niños Desnutridos, que entre sus planes y programas tenía contemplada la atención de 800 menores al año, durante todo el día mientras durara su estado delicado de salud. La Guardería de la Colonia Buenos Aires, cuya obra encerró todas las ventajas adquiridas a través de la experiencia con las Guarderías anteriores y constituyó un verdadero modelo para esa clase de Instituciones; La Guardería del Hospital General, dedicada a los hijos de sus trabajadoras.

En 1946 se fundó la primera Guardería infantil del Instituto Mexicano del Seguro Social, que dependía inicialmente de los centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, siendo servicio exclusivo para el personal que laboraba en esa Dependencia.

Desde el 18 de agosto de 1931, se estableció en la Ley Federal del Trabajo, la obligación de los patrones de proporcionar el servicio de Guardería en su artículo 110, la que no tuvo total cumplimiento debido a la insuficiencia de las empresas y a la falta de reglamentación de la norma. "Ello motivo que en el año de 1961, el Ejecutivo Federal expidiera el Reglamento al mencionado artículo 110, circunscribiendo la obligación a los

**ESTA TESTA NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

patrones que tuviesen a su servicio a más de cincuenta mujeres.”¹²

Para dar cumplimiento a esta obligación y abarcar mayor población infantil, en 1962 se reformó la Ley Laboral estableciendo que sea el Instituto Mexicano del Seguro Social, quien proporcione este servicio.

Actualmente este Instituto ha establecido Cuatro Esquemas: Ordinarias 44; IMSS 7; Participativa 1; Vecinal Comunitaria 7; haciendo un gran total de 59 Guarderías en el Distrito Federal.

En el interior de la República: ordinarias 90 en todas las capitales del país y ciudades grandes, participativas 336 en todas las fronteras y corredores industriales, vecinal comunitaria 47, madre IMSS 1 en Naucalpan, Estado de México, haciendo un gran total de 474 Guarderías en el interior del país; por lo que sumadas las dos cantidades hasta el 20 de marzo del año de 1998, suman un total de 533 Guarderías.¹³

Las Guarderías trabajaban en forma independiente por lo general y la atención de los niños era heterogénea. Alrededor de los años 70, la Dirección General de Educación preescolar sustituyó a la Coordinación de Guarderías, cuya función fue la de asesorar 31 Guarderías de los sectores públicos y paraestatal en su organización y funcionamiento técnico.¹⁴

¹² Coordinación General de Guarderías del IMSS- Jefatura de Programas. Hoja B p. 14

¹³ Coordinación General de Guarderías IMSS- ob. cit. 1998.

¹⁴ Secretaría de Educación Pública La Educación Inicial en México p. 15.

El 23 de diciembre de 1976, por acuerdo del Secretario de Educación Pública se creó la Dirección General de Centros de Bienestar Social para la Infancia, con facultades para organizar y dirigir Guarderías. El 27 de febrero de 1978, a través del Reglamento Interior de la Secretaría, se deroga la denominación Dirección General de Centros de Bienestar Social para la Infancia y se le nombra Dirección General de Educación Materno-Infantil. El 4 de febrero de 1980, el Secretario del ramo, modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública y cambio la denominación por Dirección General de Educación Inicial, ampliando significativamente las facultades y atribuciones que le competen,¹⁵ teniendo como antecedente el Departamento de Guarderías de la Secretaría de Educación Extraescolar en el medio urbano y el 1º de diciembre de 1947, pasó a depender directamente de la Oficialía Mayor. El 17 de marzo de 1989, mediante un decreto se integró la Educación Inicial a la Educación Preescolar, formándose una sola Dirección General de Educación Inicial y Preescolar, conjuntándose las funciones de ambas Direcciones y estableciéndose otras funciones, dándose por este hecho mayor importancia dentro del Sistema Educativo Nacional a la Educación Inicial.

En la actualidad, Educación Inicial asesora en todos los aspectos a 30 centros pertenecientes al la Secretaría de Educación Pública--CENDIS SEP-- con una población de 5711 niños al inicio del curso escolar y 410 CENDIS tanto públicos como privados en el Distrito Federal,¹⁶ otorgándoles para el efecto asesoría y supervisión.

¹⁵ *Ibidem*, p. 16.

¹⁶ CENDIS.- *Compendio de estadística actual de inicio de curso*- S.E.P. 1997-1998.

Exceptuando al ISSSTE y al IMSS, toda vez estas Instituciones manejan sus propios programas.

**CAPÍTULO IV. LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA LEY DEL
ISSSTE.**

CAPÍTULO IV.

LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA LEY DEL ISSSTE.

A. ACOTACIONES A LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

En la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley presentada por el Jefe del Ejecutivo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983, en cuanto al capítulo de Prestaciones Sociales y Culturales, se mencionó lo siguiente: El Instituto procurará atender las necesidades básicas del servidor público y su familia, a través de la prestación de servicios asistenciales que amplían las prestaciones que buscan contribuir a mejorar su nivel de vida. Al efecto podrá tener, merced a precios razonables, acceso a servicios tales como: comedores, centros turísticos y servicios funerarios, poniendo énfasis especial en cuanto al desarrollo de *las estancias de bienestar infantil*.

Continúa señalando este documento que el Instituto habrá de proporcionar además, contando con la cooperación y apoyo de los trabajadores, servicios culturales, recreativos y deportivos que tiendan a cuidar y fortalecer la salud mental y procurar la integración familiar y social del trabajador, así como su desarrollo futuro, garantizando una mayor participación en el goce y disfrute de los servicios tendientes a superar su nivel sociocultural.

En la parte conducente de la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley del propio Instituto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de

1986, que las prestaciones en especie comprenden la protección a la salud, la protección al salario; las diversas prestaciones sociales tales como *estancias de bienestar infantil*, talleres de jubilados y pensionistas, servicios funerarios, entre otras, así como las culturales, deportivas y recreativas.

Explica ese mismo documento que cada vertiente o grupo de prestaciones debe tener un respaldo financiero y un tratamiento contable por separado. Se garantizaría así, que no existirían riesgos en el pago de las pensiones y en la cobertura de los servicios médicos, al impedir que los fondos correspondientes se desvíen para financiar otras prestaciones.

Se indica que las prestaciones, tanto económicas como en especie (préstamos a corto y mediano plazos, préstamos para vivienda, atención a la salud, protección al salario, *estancias de bienestar infantil*, servicios turísticos y funerarios, entre otras), se deberían cubrir con base en el sistema denominado de reparto anual, es decir, que la cobertura real de estas prestaciones estaría sujeta a los recursos presupuestales de cada año, después de garantizar la de las prestaciones diferidas.

Las reformas propuestas en esta iniciativa, fueron divididas en dos rubros: las relativas a los instrumentos de regulación y control, y las que se referían al otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios. En cuanto a estos últimos, destacaron en primer término, las relacionadas con las jubilaciones y pensiones.

Esta exposición de motivos que se cita, nos informa que conforme a la política

establecida para integrar nuevas y mejores prestaciones a su régimen de seguridad social, se propuso que el Instituto administrara no sólo los sistemas de Tiendas, Centros Comerciales, y *Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil*, sino también los Centros Deportivos en operación por las diversas dependencias, entidades, organismos e instituciones de la Administración Pública Federal, mediante la transferencia del presupuesto correspondiente, lo que permitiría ofrecer un mejor esquema de servicios que contribuyera al apoyo existencial, a la protección del poder adquisitivo, así como a cuidar y fortalecer la salud mental y la integración familiar y social de los trabajadores, jubilados, pensionistas y de sus familiares derechohabientes.

Por último, en este renglón, aparece la Exposición de Motivos de la Iniciativa del Ejecutivo Federal que reformó la Ley del Instituto, publicada en Diario Oficial el 4 de enero de 1993, donde aparece que no obstante las restricciones de recursos que enfrentó el país, esa administración logró significativos avances en materia de seguridad social; sin embargo, subsistieron determinadas limitaciones en la atención del bienestar social de los trabajadores al servicio del Estado.

Por tal motivo, el Ejecutivo reconoció la necesidad de llevar a cabo acciones que amplíen el régimen de bienestar del servidor público, debiendo impulsar la protección a dichos trabajadores y sus familiares y brindar una atención digna y equitativa que coadyuve efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar.

Uno de los objetivos de esta iniciativa fue el de redistribuir el monto porcentual asignado a los distintos seguros, servicios y prestaciones a cargo del Instituto, sin

B. LAS ESTANCIAS DE BIENESTAR Y DESARROLLO INFANTIL.

1. OBJETIVOS GENERALES

Las estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil a las que alude el Artículo 141 Fracción VI de la Ley Orgánica del ISSSTE, han determinado su existencia y estructura de los servicios que pretende brindar, considerando los objetivos tanto generales como específicos que a continuación se mencionan, atendiendo a las teorías pedagógicas que en el texto se citan.

Promover una gran diversidad de oportunidades educativas que coadyuven a la formación de una personalidad equilibrada, crítica y solidaria.

Promover el desarrollo integral del niño sobre la base del afecto, el respeto, la comunicación, la atención individual y grupal.

Propiciar el logro progresivo de la identidad personal y de la socialización, a través de alternativas educativas que permitan la participación activa, la toma de decisiones y la resolución de problemas cotidianos.

Promover el desarrollo de todas las capacidades con que potencialmente cuenta el niño, a través del juego, la actividad y el respeto a su iniciativa y creatividad.

Desencadenar procesos reflexivos en el niño, mediante actividades

secuenciadas, que permitan lograr paulatinamente la construcción del pensamiento lógico a partir de la resolución de problemas relacionados con la vida cotidiana.

Brindar alternativas educativas que contribuyan a que el niño sea capaz de tomar decisiones que incidan positivamente en la transformación constructiva del grupo social de cual forma parte.

2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

A continuación se presentan los objetivos propuestos para cada sección educativa, haciendo la consideración de que dichos objetivos no son estructuras rígidas que se debieran alcanzar obligatoriamente por la edad cronológica, o por todos los niños, sino que se irán alcanzando en la medida que los procesos de desarrollo vivido por cada uno lo vayan permitiendo.

Lactantes:

En un ambiente cálido y estimulante en el que se establezca comunicación permanente con el niño, se proporcionarán experiencias que promuevan procesos de desarrollo que lo lleven gradualmente al:

Inicio de la identidad personal mediante el conocimiento y control progresivo de su cuerpo con relación al medio físico y social, así como la adquisición de hábitos de autocuidado.

Empleo de su inteligencia práctica para la solución de problemas sencillos y el descubrimiento de formas variadas de relación con los objetos y personas que constituyen en su entornos social.

Desarrollo de su capacidad de atención y expresión de sus necesidades, mediante un lenguaje gestual y emotivo, para establecer las primeras formas de comunicación con las personas que lo rodean.

Maternales:

En un medio sustentado en la seguridad y confianza, producto del respeto y la atención al niño, se ofrecerán experiencias de aprendizaje que posibiliten adquisiciones en cuanto al:

Desarrollo de la creatividad a través de su capacidad de experimentar situaciones concretas de su medio físico y social, a nivel práctico simbólico.

Desarrollo de habilidades en sus movimientos corporales y de locomoción, así

como de hábitos para el cuidado de su salud, incrementando su seguridad personal y autosuficiencia.

Inicio de la internalización de normas y valores elementales de convivencia humana, basados en el respeto mutuo de las personas que conforman su entorno, con objeto de facilitar y avanzar en sus procesos de adaptación.

Desarrollo de la capacidad de expresión y comunicación a través del lenguaje oral, corporal, gráfico y artístico.

Principio del desarrollo de la iniciativa para expresar ideas basadas en sus experiencias con el medio físico y social.

Preescolares:

A través de un ambiente que propicie la iniciativa y la creatividad a partir de acciones organizadas, estimulantes y ricas en experiencias vitales y significativas, el niño por medio del juego llegará a adquisiciones referidas al:

Desarrollo de la independencia en actividades relacionadas con el cuidado, dominio y control de su cuerpo, así como del respeto y conservación de su entorno físico

Empleo de sus propios recursos y los del medio para construir sus propias experiencias e ideas, y con base en ellas formular hipótesis que le permitan explicar y explicarse el mundo que el rodea.

Logro de la identidad personal y de la expresión oral mediante un lenguaje verbal estructurado, que le permita la convivencia en grupo, así como la participación en actividades y juegos regidos por reglas.

Inicio de procesos cognoscitivos que le permitirán construir y aproximarse al pensamiento lógico-matemático indispensable para establecer relaciones causa-efecto y posteriormente las funciones mentales de análisis, síntesis y razonamiento.

C. EL ARTÍCULO 141 FRACCIÓN VI DE LA LEY.

A efecto de determinar la aplicabilidad de los supuestos consagrados en el precepto que se cita, es conveniente señalar el contenido textual del mismo, y por considerarlo como su antecedente directo de creación, se estima necesario señalar lo que el artículo 140 establece.

"Artículo 140. El Instituto proporcionará servicios culturales, mediante programas culturales, recreativos y deportivos que tiendan a cuidar y fortalecer la salud mental e integración familiar y social del trabajador, y su desarrollo futuro, contando con la cooperación y el apoyo de los trabajadores."

Por su parte el **Artículo 141 Fracción VI** especifica que deberá contar con **"Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil"** precepto que en la pragmática se considera insuficiente y socialmente inoperante, por lo que se estima que la hipótesis consagrada es una irrealidad, sobre todo si consideramos que hasta la fecha el Instituto cuenta con 172 Estancias Infantiles, lo que a todas luces resulta ser insuficiente

Es conveniente a este respecto mencionar, según datos del propio Instituto, que actualmente sólo cuentan con una capacidad real de atención del treinta por ciento de la demanda efectiva.

D. PROBLEMÁTICA DETECTADA.

La detección del problema que se plantea responde a la consideración de que la garantía de igualdad jurídica, consagrada por el Artículo 4º. Constitucional, parte primera, es violada frecuentemente por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado, en cuanto a la prestación que se otorga a la madre trabajadora en función de las Estancias Infantiles, mismas que tienen como propósito el cuidado y atención integral del menor en los primeros años de su vida.

En este renglón, se estima que existe una flagrante violación al principio de igualdad mencionado, ya que los hijos del padre-trabajador no son admitidos de manera general en el sistema de guarderías, sino por algunas excepciones como cuando el padre-trabajador es viudo o tiene la patria potestad del menor.

Es de mencionarse que únicamente en estos casos el Instituto admite a los menores en las Estancias Infantiles, pero debe quedar claro, que el espíritu del referido precepto, es de manera general y no por excepciones, abundando en el comentario, sobre el hecho de que la madre del menor sea o no trabajadora en alguna Secretaría de Estado o Dependencia donde existe acuerdo con el Instituto, si se le otorga el beneficio de las estancias, por lo que se considera que no existe fundamento legal alguno considerado como causa suficiente para que se niegue al hijo del padre-trabajador su admisión a este Sistema, toda vez que el padre-trabajador es igualmente sujeto de la seguridad social burocrática y consecuentemente, es sujeto de aportación para el

Instituto con respecto a las cuotas que se tienen fijadas para esta prestación.

E. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN.

Por lo anterior, es deseable que el Instituto adecue o modifique los reglamentos en que se rigen las estancias de bienestar infantil o guarderías, debiendo dar cumplimiento a lo preceptuado en los Artículos 140 y 141 fracción VI de la Ley Orgánica del Instituto citado, para que el trabajador varón, pueda gozar de una prestación concedida en los términos de igualdad que consagra nuestra Carta Magna, lo que redundará en beneficio del propio trabajador, permitiéndole ser capaz de producir o de laborar de una manera mas integral y eficiente en su función como prestador del servicio, sin la preocupación de que su menor hijo, en los momentos que requiera de una atención profesional, obtenga del Instituto este beneficio, mismo que como padre-trabajador al Servicio del Estado tiene derecho, por ser dicha prestación de carácter eminentemente social.

Se considera que el problema que presenta dicha violación únicamente podrá ser corregida hasta en tanto el mencionado Instituto cuente con un mayor número de Estancias Infantiles, que proporcionen el cuidado y atención de los menores.

Desde luego, es necesario mencionar que con la medida propuesta no se resolvería la problemática que presentan las diversas funciones y servicios sociales que presta el Instituto, sino que se estima, sólo existirán mayores posibilidades de que los

menores puedan contar con el cuidado necesario para su desarrollo integral en los primeros instantes de su vida.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Seguridad Social es tan antigua como el hombre mismo y surge para combatir el estado de inseguridad general en que vivía el hombre de la antigüedad bajo la perspectiva de poder obtener el diario sustento, el vestido, la habitación y otras necesidades básicas de la humanidad de aquél entonces

SEGUNDA.- Con el transcurso del tiempo, el hombre y su conglomeración cultural crea sistemas de ayuda mutua, que van en todo momento encaminadas a combatir los infortunios que el mundo inhóspito le presentaba, marcando así las etapas estructurales en la Seguridad Social. Los pueblos de la antigüedad, de acuerdo a sus condiciones particulares, crearon los medios para la consecución de la seguridad.

TERCERA.- el antecedente más importante de la Seguridad Social Mexicana, lo constituye el Programa Político del Partido Liberal Mexicano, publicado en 1906, que se proponía reformar la Constitución, a fin de garantizar al obrero el salario mínimo de un peso por jornada de ocho horas, el descanso dominical, igualdad de salarios para extranjeros y nacionales, reglamentación del servicio doméstico y trabajo a domicilio, pugnaba también por la higiene en las fábricas y talleres, indemnizaciones por accidentes de trabajo, jornal mínimo para los campesinos, igualdad civil para los hijos

de un mismo padre. protección especial para el trabajo de las mujeres y prohibición absoluta para emplear a menores de doce años.

CUARTA.- El Constituyente de 1917, al crear la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, estableció garantías especiales de Seguridad Social como el señalar que "...se considera de utilidad pública: el establecimiento de las cajas de seguros, invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros bienes análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el Estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la prevención social".

QUINTA.- Esta Fracción del Artículo 123 originó una diversidad de disposiciones legales, como la del Código del Trabajo de Yucatán de 1917, la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro para los Trabajadores del Estado, en 1925, y el Seguro Federal del Maestro que se promulga en 1928, dichas disposiciones, aunque no llegaron a tener una aplicación práctica, la realidad, configuraron la base que facilitaría posteriormente la expedición de un régimen general de Seguridad Social.

SEXTA.- En 1959 se transforma y adiciona el apartado B del Artículo 123 Constitucional, en donde se incorporan las garantías que el Estatuto Jurídico de la FSTSE habían planteado para los Servidores Públicos, que representa el antecedente inmediato del que será el ISSSTE, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Los Trabajadores del Estado, organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado en virtud de la Ley publicada en el Diario Oficial del 31 de

diciembre de 1959.

Con motivo del XXI aniversario de la expedición del Estatuto Jurídico de la FSTSE, se efectuó una ceremonia en el Palacio de Bellas Artes, en donde el Presidente Adolfo López Mateos, presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley por la cual, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transformó en 1960 en el ISSSTE, que hoy conocemos.

SÉPTIMA.- Acorde al artículo 2º de la ley del Seguro Social, la Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para determinar el bienestar individual y colectivo”.

OCTAVA.- La seguridad social tiende a garantizar el derecho humano a la salud, los medios de subsistencia, materializando sus beneficios ante los individuos y que se constituye en un derecho exigible jurídicamente como un instrumento de protección al trabajador.

Recopilando opiniones doctrinales, manifestadas en el mismo sentido encontramos que es el conjunto de iniciativas y normas del Estado, principalmente de índole jurídico, creadas y dirigidas para atemperar o disminuir la inseguridad así como los males que padecen los económicamente débiles, dentro o fuera del trabajo

NOVENA.- La seguridad social se entiende como un derecho natural de

observancia obligatoria y aplicación universal para el logro solidario de una economía auténtica y racional de recursos y valores humanos, que asegure a toda la población una vida mejor con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y económico de su población activa, se prepare al cambio a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados, eliminados de la vida productiva.

Del concepto anterior se desprende que la finalidad de la Seguridad Social es la de proteger al trabajador y su familia de sus necesidades, no sólo primordiales, es decir, eliminando los riesgos comunes de la vida ya sea presente o futura.

DÉCIMA.- El ISSSTE según su Ley Orgánica, deberá procurar atender las necesidades básicas del servidor público y su familia a través de la prestación de servicios asistenciales que buscan contribuir a mejorar su nivel de vida. Deberá tener, entre otros, acceso a diversos servicios, poniendo énfasis especial en cuanto al desarrollo de *las estancias de bienestar infantil*.

DÉCIMA PRIMERA.- Conforme a la política establecida para integrar nuevas y mejores prestaciones a su régimen de seguridad social, se propuso que el Instituto administrara no sólo los sistemas de Tiendas, Centros Comerciales Centros Deportivos, sino también, *las Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil*, en operación por las diversas dependencias, entidades, organismos e instituciones de la Administración Pública Federal, mediante la transferencia del presupuesto correspondiente, lo que

permitiría ofrecer un mejor esquema de servicios que contribuyera al apoyo existencial, a la protección del poder adquisitivo, así como a cuidar y fortalecer la salud mental y la integración familiar y social de los trabajadores, jubilados, pensionistas y de sus familiares derechohabientes.

DÉCIMA SEGUNDA.- Las estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil a las que alude el Artículo 141 Fracción VI de la Ley Orgánica del ISSSTE, han determinado su existencia y estructura de los servicios que pretende brindar, considerando los objetivos tanto generales como específicos, atendiendo a modernas teorías pedagógicas. Tales objetivos son, entre otros: Promover diversas oportunidades educativas; Promover el desarrollo integral del niño; Propiciar el logro progresivo de la identidad personal y de la socialización; Promover el desarrollo de todas las capacidades; Desencadenar procesos reflexivos en el niño. Brindar alternativas educativas que contribuyan a que el niño sea capaz de tomar decisiones que incidan positivamente en la transformación constructiva del grupo social del cual forma parte.

DÉCIMA TERCERA.- Hasta la fecha el Instituto cuenta con 172 Estancias Infantiles, lo que a todas luces resulta ser insuficiente para poder lograr los objetivos indicados, por lo que se estima conveniente se aumente el número de estancias a cargo del ISSSTE en razón a que según datos del propio Instituto, actualmente sólo cuentan con una capacidad real de atención del treinta por ciento de la demanda efectiva.

DÉCIMA CUARTA.- Existe violación al principio de igualdad constitucional, en razón a que los hijos del padre (varón) trabajador no son admitidos de manera general

en el sistema de guarderías, sino en la excepción, cuando el padre-trabajador es viudo o tiene la patria potestad del menor. Únicamente en estos casos el Instituto admite a los menores en las Estancias Infantiles, por lo que se considera la presencia de elementos violatorios al principio de Igualdad no existiendo fundamento legal alguno considerado como causa suficiente para que se niegue al hijo del padre-trabajador su admisión a este Sistema

DÉCIMA QUINTA. - Es deseable que el ISSSTE modifique los reglamentos en que se rigen las estancias de bienestar infantil o guarderías, debiendo dar cumplimiento a lo preceptuado en los Artículos 140 y 141 fracción VI de su Ley Orgánica a efecto de que el trabajador varón, pueda gozar de una prestación concedida en los términos de igualdad que consagra nuestra Carta Magna

DÉCIMA SEXTA. - El problema que presenta dicha violación únicamente podrá ser corregida hasta en tanto el mencionado Instituto cuente con un mayor número de Estancias Infantiles, que proporcionen el cuidado y atención de los menores.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

- ◆ ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. México, Porrúa, 1972.p.733
- ◆ BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. México Harla, 1987. P.564
- ◆ CABANELLAS, Guillermo. Compendio de Derecho Laboral. Ed. Libreros Buenos Aires Bibliográfica Ormeba, 1968. 2 vol
- ◆ CORAL ATKINSON y EUGENE T. MALESKA. Historia de la Educación. Ed. Martínez Roca, primera edición 1966. Barcelona, España. P. 210
- ◆ CASTELAZO AYALA, Luis. Introducción de Doctrina e Historia. México 1973. Publicaciones IMSS T. XXVI
- ◆ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. México Porrúa 1972 p.575
- ◆ GARCIA CRUZ, Miguel. Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M. 1962 p.116
- ◆ GARCIA CRUZ, Miguel. "La Seguridad Social en México". Tomo II. México 1972. única edición: Costa-Amic.
- ◆ GASTON MIALARET Y OTROS. Tratado de Ciencia Pedagógica. Psicología de la educación. España 1974. Ed. Oikos tau. p.437
- ◆ MARTINEZ VIVOT, Julio J. Elementos del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. 2 edición. Buenos Aires Argentina. Ed. Astrea 1988. 2 vol.
- ◆ MANDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario en México. México. Ed. Porrúa. 9ª. edición. 1966 p.548
- ◆ PEZA, Juan de Dios. La Beneficencia en México. México 20 de agosto 1881. Archivo General y Público de la Nación. Impresión de F. Díaz de León. p. 202
- ◆ PINEDA, Zoraida. Educación de Párvulos-Ensayos Pedagógicos. México. 1980. Fernández Editores. p. 156
- ◆ RODRIGUEZ LOPEZ, Sergio y Victorico Bravo Aguilar. Introducción a la Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado. En México a través de los informes presidenciales. México 1976. Secretaría de la Presidencia T. XII
- ◆ ROGELIO ALVAREZ, José y otros. Enciclopedia de México. 4ª edición 1978. Tomo 7
- ◆ RUIZ MORENO, Angel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. México 1997 Ed. Porrúa. 2ª edición. p.550
- ◆ TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales. Derecho de la Seguridad Social. México 1986 Ed. PAC. S.A. p. 453
- ◆ TRUEBA URBINA y otro. Legislación Federal del Trabajo México 1983. 50ª.

Edición. Ed. Porrúa p 939

- ♦ TRUEBA URBINA, Alberto y otro. Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. México, 1997 Ed Porrúa p.88
- ♦ TRUEBA URBINA, Alberto. El Nuevo Derecho del Trabajo. México, 1980 Ed Porrúa, p 310
- ♦ TRUEBA URBINA, Alberto. La Nueva Ley del Seguro Social de 1973, a la Luz de la Teoría Integral. Seminario de Derecho del Trabajo. P 906
- ♦ VASCO DE PUGA, Cedulaio. Philippus Hispaniarum e Indiarum Rex. Vol. 2. Ed. Mexico Chimalistac 1985, facsimile del impresor original, México 1563, Edición conmemorativa del vigésimo aniversario del Centro de Estudios de Historia de México Condumex. p. 313

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Ley del seguro social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995. Seguridad y Solidaridad Social Dirección Jurídica Coordinación General de Comunicación Social
- 2.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Sista, vigente hasta febrero de 1998.
- 3.-Ley Orgánica del ISSSTE y su estatuto. Ed. Pac, 1997.
- 4.-Exposición de motivos de la ley del seguro social, artículos 1, 2 y 5 de la ley del seguro social. Expedida el 31 de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943.
- 5.-Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1989.

ECONOGRAFIA

- ♦ Exposición de motivos de la Ley del Seguro Social, artículos 1, 2 y 5 de la ley del Seguro Social. Expedida el 31 de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943
- ♦ Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado.
- ♦ Enciclopedia Técnica de la Educación. vol. VI-México, Ed. Santillana.

- ♦ Cendis.- Compendio de estadística actual de inicio de curso, S.E.P. 1997-1998.
- ♦ Comisión nacional para el año del niño, El niño en la historia de México, 1979.
- ♦ Coordinación General de guarderías del IMSS, Jefatura de programas. hoja b.
- ♦ Secretaría de Educación Pública, La Educación Inicial en México.