

CONTENIDO

Iniciativas

Que reforma los artículos 283 de la Ley Federal del Trabajo, y 203 y 205 de la Ley del Seguro Social, suscrita por la diputada Rocío Esmeralda Reza Gallegos y legisladores integrantes del Grupo Parlamentario del PAN

Anexo II-2-2

Miércoles 25 de octubre

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE PRESENTA LA DIPUTADA DIP. ING. ROCÍO ESMERALDA REZA GALLEGOS, PARA REFORMAR LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, A EFECTO DE QUE EN LOS CENTROS DE TRABAJO LA PERSONA FÍSICA O MORAL QUE SEA EL PATRÓN PROPORCIONE EL SERVICIO DE GUARDERÍA EN SALVAGUARDA DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA INFANCIA.

C. DIP. ING. ROCÍO ESMERALDA REZA GALLEGOS, Diputada Federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de esta LXV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71 Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante este pleno de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto que reforma la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, a efecto de que en los centros de trabajo la persona física o moral que sea el patrón proporcione el servicio de guardería en salvaguarda del Interés Superior de la Infancia. Lo anterior al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. La desafortunada noticia de los hechos ocurridos en Ciudad Juárez, Chihuahua, donde varios bebés de una guardería fueron víctimas de abuso sexual por parte de quien se supondría debía cuidarlos, justifica esta iniciativa. Las y los padres de familia que diario depositan su confianza en manos de estas guarderías, tuvieron que realizarle estudios a su bebés con el temor de que resultaran con lesiones.

Las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) desempeñan un papel fundamental en el tejido social, ya que no solo son lugares de cuidado infantil, sino también pilares de desarrollo económico y bienestar para la comunidad. En un contexto político en el que se busca fortalecer la cohesión social, las guarderías del IMSS representan un eslabón esencial en la cadena de progreso. Proporcionan un alivio crucial a las familias trabajadoras que, en muchas ocasiones, se ven obligadas a lidiar con la difícil tarea de equilibrar sus responsabilidades laborales y familiares.

Las guarderías del IMSS permiten a los padres y madres mantener sus empleos y contribuir al crecimiento económico, sin tener que sacrificar la atención y el cuidado adecuado de sus hijas e hijos. Esto, a su vez, ayuda a reducir la desigualdad económica y fomenta la movilidad social. Además, no solo son espacios de cuidado, sino también de aprendizaje y socialización para las y los

infantes. Es aquí donde tienen la oportunidad de desarrollar habilidades fundamentales para su futuro, como la interacción social, el pensamiento crítico y la creatividad. Es por ello que, en estos espacios, por su relevancia e importancia, se debe garantizar la salud física, mental y emocional de las y los niños, para prepararlos para un futuro brillante.

Si bien el IMSS concesiona las guarderías, esto no le exime de velar por la seguridad de las niñas y niños, que a esa edad son más vulnerables, por lo que es preciso que el Instituto, así como todas y todos los encargados realicen las acciones necesarias para salvar guardar el Interés Superior de la Infancia.

Debemos enfocarnos enérgicamente en cuidar y hacer valer los derechos de la infancia, privilegiando su Interés Superior. Debemos velar por la protección y seguridad de nuestras niñas y niños, no podemos permitir que los violenten y los vulneren. En ese tenor, la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil dispone en su artículo 3:

*“**Artículo 3.** Las dependencias, entidades y demás organismos de seguridad social que presten los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, además de cumplir con sus leyes específicas y régimen interno, las cuales tendrán preeminencia, deberán observar lo dispuesto en esta Ley. Los derechos laborales colectivos o individuales consagrados en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para las hijas e hijos de trabajadores y trabajadoras en materia de guarderías y prestaciones sociales reconocidos por sus leyes reglamentarias en materia de seguridad social tienen preeminencia en esta Ley y serán respetados en la misma”.*

II. En el sexenio del ex presidente Felipe Calderón (2007) se decretó el establecimiento del Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles a cargo de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), para aquellas madres y padres de familias que no son trabajadores del Estado, ni son derechohabientes del IMSS, tratando de volver el servicio universal.

En esencia, la concepción original de las guarderías y preescolar fue la de potenciar en las y los niños el desarrollo cognitivo, afectivo, psicomotor, social, creativo, etcétera. Pero hoy, además, las familias buscan un lugar “seguro” para sus hijas e hijos, donde estén a salvo mientras sus padres trabajan. Es una necesidad actual; cada vez son más las madres trabajadoras que tienen que salir de sus hogares para llevar o ayudar en llevar el sustento a sus familias. Por lo que la realidad laboral en nuestro país ha cambiado; hoy por hoy la conciliación entre la vida laboral, personal y familiar es una de las mayores dificultades que enfrentan tanto mujeres como hombres jóvenes en México. Si bien las mujeres participan cada vez más en el sector productivo del país, es de notable inoperancia cuando se

convierten en madres, pues las facilidades para poder desempeñar su cargo o contar con un empleo, se ven reducidas por la falta de guarderías. Esto se presenta en el caso concreto de las madres trabajadoras que por diversos motivos no pueden cuidar de sus hijos durante sus jornadas laborales y se enfrentan a un problema en la búsqueda de opciones de empleo ante la responsabilidad del cuidado de sus hijos; lo que plantea a madres y padres de familia una disyuntiva compleja, entre su necesidad o deseo de incorporarse a una actividad generadora de ingreso así como de desarrollo profesional, y la preocupación por que sus hijos cuenten con un cuidado adecuado, sobre todo en edades tempranas.¹

Por otro lado, es de notar que la situación de las guarderías en el territorio mexicano no es el ideal. En 2018 se canceló el programa de estancias infantiles instituido para aquellas familias sin seguridad social o madres trabajadoras que no eran derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que operaba en México desde 2007. Estas estancias surgieron con la finalidad de facilitar el cuidado de menores de cuatro años para mujeres que no tuvieran acceso a guarderías del sistema de seguridad social. Por un lado, el programa aumentaba el número de espacios de cuidado disponibles, subsidiando su funcionamiento; por el otro, incrementaba la demanda de estos servicios al cubrir gran parte de su costo.

Antes del cierre de estas estancias, de acuerdo al monitoreo del programa en 2017-2018 realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 93.9% de las personas beneficiarias consideraron que el programa *“contribuyó a mejorar su calidad de vida y la de sus hijos, ya que les brindó la posibilidad de contar con empleo, salud mental, salud física e ingresos monetarios”*.² Mientras que el 96.5% consideró que la atención y cuidado de sus hijos tuvo un impacto positivo en el desarrollo del lenguaje, en el 96% de los casos desarrollaron habilidades sociales y un 97.5% observaron una mejora en el desarrollo motriz de sus hijos.

Rápidamente se convirtió en un pilar de los servicios públicos de cuidado: para 2008 había sobrepasado al IMSS como principal proveedor de servicios de guardería y en 2017 atendía al 24 % de la población que recibía estos servicios públicos en el país (incluyendo en guarderías del IMSS e ISSSTE, escuelas preescolares, DIFs, entre otros). Si bien es cierto que el programa tenía estándares más bajos que el IMSS en cuanto a la calidad del cuidado, sí logró aumentar la probabilidad de que una beneficiaria estuviera empleada, incrementar el número de

¹ SEDESOL (s.f.). Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral. Disponible en internet. Pág. 3: http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consistencia/2011_2012/Coordinadas_CONEVAL/PEI/S_174_Programa%20de%20Estancias%20infantiles.zip http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PEL_VERSION_FINAL.pdf.

² *“Menos niños atendidos, madres sin apoyos: el impacto de quitar recursos a estancias infantiles”*. Por Nayeli Roldán. Animal Político, medio digital. Editorial Animal S de RL. 3 de diciembre, 2019. <https://www.animalpolitico.com/2019/12/estancias-infantiles-no-llega-apoyo-madres/>

horas laboradas a la semana y, en menor medida, reducir el tiempo que las mujeres dedicaban al trabajo de cuidados.³

El 28 de febrero de 2020, el programa de Estancias Infantiles se sustituyó de manera oficial, cuando la Secretaría de Bienestar publicó las reglas de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras. Sin embargo, estas disposiciones dictan que el apoyo económico ya no se entregaría a las estancias infantiles como se estipulaba antes de la actual administración, sino que, se entregaría el subsidio directo a la madre, padre solo o tutor.⁴ De ser un subsidio al funcionamiento y costo de guarderías para menores, se convirtió en un programa de transferencias monetarias incondicionadas. Lo que se ha convertido en un tema arduamente criticado al sustituir las estancias por apoyos económicos que claramente son insuficientes. Ahora no hay manera de cubrir la demanda por servicios de cuidado infantil en los sectores público y privado.

En un país en donde las mujeres siguen siendo las principales cuidadoras pero suelen tener menores salarios y trabajos más precarios, la decisión de cómo utilizar este dinero no va dirigida a sostener la participación de las madres en el mercado laboral, ni a mejorar la calidad de los cuidados para la primera infancia. No es posible decir cuál ha sido el efecto de cambiar el subsidio por una transferencia monetaria para quienes hoy siguen siendo beneficiarias. Lo que sí se concluye es que muchas mujeres y personas menores de edad ya no reciben cuidado infantil por parte del Estado y, como consecuencia, han tenido que distribuir estas responsabilidades de nuevas maneras, probablemente dentro del hogar y en los hombros de madres, niñas o abuelas.⁵

Dicha situación, aunada a tantas otras, lleva a muchas madres y padres solos a dejar a sus hijos e hijas en condiciones poco óptimas ante la necesidad de salir a trabajar para apoyar con el gasto familiar. Ante este tipo de circunstancias, los menores no sólo corren el riesgo de sufrir lesiones y accidentes, sino que tienen bajas probabilidades de tener un desarrollo saludable. Por ello es importante contar con alternativas óptimas de cuidado infantil, con un doble propósito: ser un facilitador para la búsqueda y la permanencia en el trabajo, al contribuir en la generación de ingresos económicos; y generar las condiciones propicias para desarrollo de las y los niños pequeños.

³ *Evaluación de impacto del programa Estancias Infantiles Para Apoyar a Madres Trabajadoras*, Informe Final de la Evaluación de Impacto CIEE.: Gabriela Calderón, “The Effects of Child Care Provision in Mexico”, Banco de México; y Gustavo Ángeles, Paola Gadsden, Sebastián Galiani, Paul Gertier, Andrea Herrera, Patricia Kariger y Enrique Seira, . Sexto producto Julio 2011. <https://docplayer.es/16190229-Evaluacion-de-impacto-del-programa-estancias-infantiles-para-apoyar-a-madres-trabajadoras.html>

⁴ *Verdadero que eliminación de estancias infantiles califica como violación de derechos humanos*. Por: Julieta Guevara. Verificado, periodismo de investigación y de datos. Fecha: abril 1, 2021. <https://verificado.com.mx/verdadero-que-eliminacion-de-estancias-infantiles-califica-como-violacion-de-derechos-humanos/>

⁵ *Sin estancias y sin dinero: el abandono a las madres trabajadoras*. Nexos. Pacto Federal. Políticas Públicas. Natalia Torres. Nexos.com.mx y sus subdominios son parte de Nexos, Sociedad, Ciencia y Literatura S.A. de C.V. (NEXOS). Marzo 8, 2020. <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/03/sin-estancias-y-sin-dinero-el-abandono-a-las-madres-trabajadoras/>

En México, el 56.5 % de las mujeres económicamente activas no tiene acceso a un sistema de seguridad social que ofrezca servicios de cuidado infantil,⁶ el Programa de Estancias Infantiles llenaba un verdadero vacío. Este hecho se suma a una serie de acciones que han vulnerado los derechos humanos de los niños y niñas, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en tratados internacionales, esencialmente la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; en las que se establece que corresponde al estado mexicano brindar asistencia social, desarrollo y educación integral para las y los infantes.

III. La división del trabajo al interior de las familias determina los distintos roles y responsabilidades para hombres y mujeres,⁷ donde tradicionalmente en la mujer recae la crianza de las y los hijos, así como las tareas asociadas a las labores domésticas, aspecto que en muchas ocasiones va acompañado con su incorporación en el mercado de trabajo. Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI (ENOE Edición 2021), con una serie de resultados a partir de estimaciones basadas en el Marco Maestro de Viviendas del INEGI, donde se tiene que la participación de las mujeres en actividades económicas subió de 44.2% en agosto de 2021, a 45.0% en agosto de 2022.⁸ De acuerdo con la ENOE la tasa de participación económica de la población femenina de 15 años y más, con al menos una hija o hijo nacido vivo en 2016, es de 43.4%., de las cuales 97.9% combinaba sus actividades extradomésticas⁹ con los quehaceres domésticos. Las mujeres que son madres se insertan en el mercado laboral en condiciones más adversas que el resto de las personas, ya que tienen que combinar la crianza de los hijos y los quehaceres domésticos con sus actividades laborales:

- La participación de las mujeres en el mercado de trabajo disminuye conforme aumenta su número de hijos: la mitad de las mujeres de 15 años y más que tienen de uno a dos hijas o hijos (49.6%) participa en el mercado de trabajo, mientras al tener de 3 a 5 hijas e hijos disminuye a 41.4% y apenas 22.7% de quienes tienen 6 o más hijas o hijos, es económicamente activa.
- Cuatro de cada diez mujeres de 25 a 49 años de edad que forman parte de hogares con hijas e hijos menores de 3 años de edad desempeñan una actividad económica en el mercado laboral (40.9%); cifra que es de siete de

⁶ Tasa de informalidad laboral 2, Indicadores estratégicos, IV Trimestre 2019, ENOE.

⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Women in the City. Housing, Services and the Urban Environment*. Paris, OECD. Citado en: INEGI. *Mujeres y Hombres en México*. México, 2008.

⁸ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición) (ENOEN) Resultados de agosto de 2022. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_n_presentacion_ejecutiva_o822.pdf

⁹ "10 de Mayo Datos Útiles. El promedio de hijas o hijos por mujer entre los 25 y 29 años es de 1.4, de las que tienen entre 35 a 39 años es de 2.4 y entre las de 45 a 49 años de tres". Instituto Nacional de las Mujeres | 10 de mayo de 2017 | Comunicado <https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/10-de-mayo-datos-utiles?idiom=es-MX>

cada diez mujeres cuando éstas viven en hogares sin hijas o hijos (68.2%). En el caso de los hombres, tales diferencias son mínimas (97.9% y 94.3%, respectivamente).

En 2021, a un año del inicio de la pandemia, las mujeres ya habían recuperado su nivel de empleo. Sin embargo, la tasa de participación económica aún se encuentra un punto porcentual por debajo del nivel pre-pandemia. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) publicó la actualización de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo nueva edición (ENOE-N) de mayo de 2021, donde se tiene que, en mayo de 2020, la tasa de participación económica de las mujeres sufrió una caída histórica: sólo 35% de ellas contaba con un trabajo o lo buscaba. Un año después esta es 44%, lo que representa una recuperación de 9 puntos porcentuales. Por primera vez, en mayo de 2021 el número de mujeres ocupadas rebasó el número de empleos perdidos.¹⁰ Así que la tendencia es muy clara: cada vez más las mujeres se incorporan al mercado laboral y contribuyen al sustento del hogar.

La decisión de ingresar al mercado laboral a las madres de niños pequeños, depende en gran medida de la disponibilidad de alternativas viables de cuidado infantil, que les permitan liberar el tiempo necesario para obtener y mantener un empleo. Esta dependencia se debe por la denominada “*crisis del cuidado*”, dado el hecho de que más mujeres se incorporen al mercado laboral no implica que más hombres se incorporen a las tareas domésticas y de cuidado. Dicha crisis se acentúa en mujeres con hijos pequeños en estratos socioeconómicos bajos, lo que las hace perderse de la oportunidad de insertarse al mercado laboral bien remunerado.

Aunado a este hecho, la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social de 2017 muestra que, dos años antes de la eliminación de las estancias infantiles, de los 14 millones de niños y niñas de 0 a 6 años, la población reconoció que el 13.7% fueron cuidados por su abuela mientras su mamá trabajaba, 7.2% los cuidaba otra persona, 3.1% fueron atendidos en una guardería pública y 1% en una guardería privada. Del total de niños y niñas de 0 a 6 años, la población reconoció que 3.5 millones (25%) fueron cuidados por terceras personas mientras la mamá trabajaba; 16.3% en guarderías y 83.7% por una persona.¹¹

¹⁰ “La Tasa de Participación Económica llega en Mayo 2021 A 44%, La más alta desde el inicio de la pandemia”. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) Staff. 29 Junio, 2021 <https://imco.org.mx/la-tasa-de-participacion-economica-llega-en-mayo-2021-a-44-la-mas-alta-desde-el-inicio-de-la-pandemia/>

¹¹ Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2017 (ENESS). Principales Resultados. INEGI https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/eness/2017/doc/presentacion_eness_2017.pdf

Un ejemplo particularmente alarmante es el del cuidado diurno de niñas y niños, en el que es común la saturación de los servicios. Las guarderías del IMSS únicamente atienden 19% de su población potencial, y las Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE tienen cupo sólo para 19.3% de las niñas y niños con derecho al servicio. Adicionalmente, los servicios de cuidado diurno de niñas y niños excluyen a la población que se ubica en el sector informal de la economía y cuyos ingresos superan la línea mínima de bienestar, es decir, que no son asegurados ni potenciales beneficiarios de programas sociales. La accesibilidad se está comprometida por la desaparición de las guarderías o estancias infantiles para beneficiarios de programas sociales.

En lo que respecta a la insuficiente oferta de servicios de cuidados (tanto pública como privada) para satisfacer la demanda de este tipo de servicios, son diversas las razones que la explican. Por una parte, es un hecho que 80% de los cuidados son provistos por miembros de la familia dentro del hogar.¹² Además, las instituciones públicas que prestan este tipo de servicios están saturadas. La mayoría de los programas presupuestales federales vinculados al cuidado no tienen la capacidad de atender a la totalidad de su población objetivo. De hecho, el director del IMSS declaró en marzo de 2016 que alrededor de 150 mil menores se encontraban en lista de espera para obtener un lugar 48 en las guarderías del Instituto, incluidas las subrogadas.¹³ Además, para acceder a estas instituciones, las personas suelen tener que esperar por meses por un lugar, aparte de llevar a cabo una serie de trámites que consumen mucho tiempo. De hecho, casi 25% de las personas que solicitan el servicio de guardería del IMSS tienen que esperar más de un mes antes de que su hija o hijo ingrese a la guardería.¹⁴

Estos aspectos restringen el desarrollo de las mujeres en el mercado laboral por la falta de servicios de guardería. En mayo de 2019 se estimó que ocho de cada 10 mujeres ocupadas con al menos un hijo (80%) carecía de acceso a servicios de guardería, de acuerdo con Instituto Nacional de las Mujeres. El tema cobra más relevancia al ver que 37.5% de las madres trabajadoras laboraba menos de 35 horas semanales, es decir jornada parcial.¹⁵

¹² Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS). INEGI, 2012 <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/186802/915414/file/3.%20osistema%20de%20Cuidados%20Preliminar.pdf>

¹³ "Guarderías hacen cancha para 25 mil; hay 150 mil en lista de espera" Hernández, Lilián (2016), Excelsior, 12 de marzo. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/03/12/1080420>

¹⁴ "Diagnóstico sobre el problema público en materia de cuidados en México". Guillermo M. Cejudo (coord.) Cynthia Michel Samantha Ortiz Armando Sobrino Humberto Trujillo Marcela Vázquez. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. CIDE. Mayo 2017. <http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=A2%20Diag%3%B3stico%20ocuidados%20M%C3%A9xico%20CIDE.pdf>

¹⁵ "La discriminación y la falta de guarderías dificultan el trabajo de las madres en México". El Ceo. 10 de mayo de 2019. <https://elceo.com/politica/la-discriminacion-y-la-falta-de-guarderias-dificultan-el-trabajo-de-las-madres-en-mexico/>

Por otra parte, las mujeres con hijos se enfrentan a la discriminación desde el embarazo y a la falta de servicios de guardería, lo que les dificulta continuar con su crecimiento profesional. En el 2018, solo cuatro de cada 10 mujeres entre 25 y 49 años con hijas o hijos menores de tres años trabajaban. En cambio, siete de cada 10 mujeres en el mismo rango de edad, pero sin hijos, está inserta en el mercado laboral. De las madres que laboran, la mayoría (64%) son trabajadoras subordinadas y remuneradas o trabajan por cuenta propia (26.6%).¹⁶ En cambio, menos de tres de cada 100 se desempeña como empleadora.

El problema por resolver es la desigual distribución de las responsabilidades en el cuidado de las y los hijos; por ello, el acceso a guarderías con una amplia cobertura para hombres y mujeres con hijos es un derecho que debe garantizarse para mejorar esta distribución y la equidad de género; al respecto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), incluyó un indicador sobre el porcentaje de mujeres con acceso al servicio de guarderías para sus hijos.

Los bajos salarios mexicanos revelan el escaso interés de los empleadores en contratar trabajadores de tiempo parcial.¹⁷ Por lo anterior, en el caso de México quien realiza este tipo de trabajos, tiende a no tener interés en trabajar más horas, ya que lo hace por decisión propia. Sin embargo, en los hechos hay factores que pueden estar impidiendo que se amplíe la jornada de trabajo, como sucede con las mujeres por falta de guarderías para sus hijos o cuando los horarios no son compatibles con los de una jornada de tiempo completo.

IV. En general, las causas directas más importantes del problema que se identifican en los servicios de cuidado infantil, son: *a.* la falta oferta pública de servicios de cuidado infantil; *b.* la insuficiente oferta privada de esto mismos servicios; *c.* la incapacidad para pagar la oferta de cuidado infantil existente, por parte de las madres y los padres solos en condiciones de vulnerabilidad; y *d.* el limitado alcance de los esquemas de “educación inicial” o “educación preescolar”. Cabe anotar que estas cuatro causas pueden ser, a su vez, consecuencia de otros factores.

Debido la polémica eliminación de la oferta de servicios de cuidado infantil por parte las instituciones que proveían dicho servicio, ahora no hay más oferta pública para atender la demanda existente. Por lo que respecta al IMSS y el ISSSTE, a pesar de tener presencia en todas las entidades federativas, sólo

¹⁶ “Las Madres en Cifras”. Instituto Nacional de las Mujeres | 10 de mayo de 2018. [https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/las-madres-en-cifras#:~:text=Cuatro%20de%20cada%20diez%20mujeres,hijas%20o%20hijos%20\(68,2%25\).](https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/las-madres-en-cifras#:~:text=Cuatro%20de%20cada%20diez%20mujeres,hijas%20o%20hijos%20(68,2%25).)

¹⁷ La reforma de la LFT (83) introdujo restricciones en el caso de que el salario se fije por horas: “El ingreso que perciban los trabajadores por esta modalidad, en ningún caso será inferior al que corresponda a una jornada diaria”. Al no establecerse claramente que se refiere al pago proporcional al ingreso de una jornada diaria, podrían suscitarse problemas de interpretación de esta norma y promover el derecho a percibir el pago completo, aunque sea por una sola hora de trabajo.

atienden a un segmento limitado de la población: las trabajadoras formales que pueden acceder a dichas guarderías como parte de sus prestaciones laborales. Más aún, incluso dentro de la población que sí está cubierta, la oferta existente no es suficiente para atender la demanda por los servicios de cuidado infantil. En efecto, los centros de cuidado infantil de ambas instituciones operan casi al tope de su capacidad instalada –las estancias del ISSSTE de hecho la rebasan–, y existe un número significativo de solicitudes rechazadas.

Otro factor que contribuye a la poca disponibilidad de alternativas viables para el cuidado y atención infantil de niños en hogares en condiciones de vulnerabilidad, es la insuficiente oferta privada de estos servicios para familias de escasos recursos. Esta oferta tiende a concentrarse en nichos de mercado que excluyen a la población con menor de capacidad de pago. Las alternativas privadas de cuidado infantil no constituyen soluciones viables para los hogares con bajos niveles de ingreso, pues las tarifas de estos servicios suelen ser elevadas para que el negocio de cuidado infantil sea rentable. En otras palabras, los servicios privados de cuidado infantil tienden a ser costosos y no son asequibles para las madres con menores ingresos.

El hecho de que no exista una oferta –ya sea pública o privada– suficiente para atender la demanda por servicios de cuidado infantil de este segmento de la población, limita sus posibilidades para acceder al mercado laboral y mejorar sus ingresos, y contribuye a reproducir el círculo vicioso de bajo ingresos y baja participación laboral. Al existir un segmento de padres y madres que no cuentan con una oferta viable de servicio de cuidado infantil, muchos se ven obligados a buscar opciones de cuidado infantil, que, en el mejor de los casos se resuelve con el apoyo de familiares o vecinos. Desafortunadamente en algunas ocasiones, ante la necesidad de salir a trabajar, los padres se ven obligados a dejar a sus hijos pequeños en condiciones poco favorables, que en ciertos casos pueden poner en riesgo la integridad de los menores.

Con respecto al costo de las guarderías, este es un factor muy importante al momento de decidir incorporarse al mercado laboral. Existe evidencia en diversos países de que el costo del cuidado infantil tiene un impacto negativo y significativo tanto en la participación de la fuerza laboral como en el número de horas de trabajo ofertadas.¹⁸ En nuestro país es muy baja la proporción de mujeres que paga por el servicio de guardería. Esto se debe a que existen otras opciones menos costosas para cubrir esta necesidad, como encargar el cuidado de los niños a familiares o

¹⁸ Ver por ejemplo: Connely, Rachel (1992) *The effect of child care costs of married women's labor force participation*. The Review of Economics and Statistics, Vol. 74, No. 1, Feb, pp. 83-90. Powell, Lisa M. 1997. *The impact of child care costs on the labour supply of married mother's: Evidence from Canada*. The Canadian Journal of Economics, Vol. 30, No. 3. Aug. pp. 577-594. Meyers, Marcia K, Theresa Heintze y Douglas A. Wolf. 2002. *Child care subsidies and the employment of welfare recipients*. Demography, Vol. 39, No. 1, Feb, pp. 165-179. Ribar, David. 1992. *Child care and the Labor Supply of married women: reduced form evidence*. The Journal of Human Resources, Vol. 27. No. 1. pp 134 – 165.

vecinos, así como a que los costos de las guarderías suelen ser altos. Este panorama pone de relieve la existencia de una demanda potencial por guarderías no satisfecha, en parte debido a la imposibilidad de sufragar los costos de dicho servicio. Por otro lado, el hecho de que no se cuente con un apoyo serio y constante para el cuidado de los hijos mientras se trabaja, ocasiona problemas en la permanencia en el trabajo por retardos o inasistencias derivadas de no descuidar su responsabilidad como madre/padre y responsable del hogar.

A pesar de la evidente necesidad de las madres y padres solos por contar con alternativas de cuidado infantil que les permitan liberar el tiempo necesario para insertarse en el mercado laboral, es un hecho que los servicios existentes en México no son suficientes, ni constituyen opciones viables para los sectores de menores ingresos.

Una cuestión fundamental para lograr el aumento de la tasa de participación femenina es el acceso a guarderías para las madres trabajadoras, tanto para quienes tienen acceso a este derecho como parte de sus prestaciones laborales (IMSS, ISSSTE) como para las trabajadoras y los trabajadores informales, que carecen o no acceden en los hechos a este derecho. Con relación a las madres y padres solos en hogares vulnerables, el efecto de no poder acceder a guarderías como parte de sus derechos laborales representa una baja participación en el mercado de trabajo, mayor número de inasistencias y una menor permanencia en el empleo.¹⁹ Un ejemplo al respecto es la baja tasa de participación en el mercado laboral de las mujeres (casi la mitad que la de los hombres) y su menor disposición a ampliar las horas de trabajo; esto, de acuerdo con investigaciones de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), puede estar relacionado con la falta de acceso al servicio de guarderías. Por lo que resulta indispensable ampliar la cobertura y los horarios de las guarderías del IMSS, así como reestablecer las que estaban a cargo de la Secretaría de Bienestar y reformar las reglas que crean condiciones discriminatorias entre hombres y mujeres en el acceso a las guarderías.

A su vez, resulta necesario facilitar el acceso de las mujeres a todo servicio de guarderías, ampliar horarios y flexibilizar el tiempo de trabajo de acuerdo con las necesidades de las trabajadoras. Esta prioridad se fundamenta en el estudio de la entonces Secretaría de Desarrollo Social, que muestra que el acceso a guarderías

¹⁹ Hay que señalar que el porcentaje de mujeres que utilizan los servicios de guarderías privadas, debido a su alto costo y la disponibilidad de otras opciones de cuidado, es menor que el de los países desarrollados, como Estados Unidos. Así, mientras en California 69% de las madres ocupadas pagan el servicio de guarderías, en México solo 7.4% de quienes no tienen este derecho lo hacen, porcentaje que cae a 4.7 en el caso de las madres con ingresos menores de seis salarios mínimos. Este porcentaje es casi cuatro veces más alto (17.4) en las mujeres que ganan más de seis salarios mínimos. Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2009). Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral. México.
http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PEI_VERSION_FINAL.pdf

umenta la probabilidad de que las mujeres destinen un mayor número de horas al trabajo remunerado.²⁰

V. Algunos países, como una forma de garantizar instalaciones donde se cuide a hijas e hijos de trabajadoras, han legislado para que los empleadores con un número determinado de ellas tengan que proporcionar esos cuidados.²¹ La legislación brasileña sobre cuidados infantiles para los hijos de las trabajadoras está vinculada concretamente al periodo de lactancia, de manera que la mujer pueda volver al trabajo y continuar amamantando a su hijo. La lactancia ha sido también la razón histórica de las leyes chilenas. En los últimos años, se ha prestado más atención a los cuidados infantiles y, en este marco, algunos sindicatos brasileños han conseguido que se amplíe el derecho a cuidar de los hijos para que se incluya a los padres. Las empresas que emplean al menos 30 mujeres mayores de 16 años tienen que contar con un lugar adecuado donde puedan dejar a sus hijos durante el periodo de lactancia. La empresa puede adoptar medidas para que haya una guardería pública o privada o tener un sistema de reembolso por uso de guarderías o pagar los gastos de la guardería que escoja la empleada, al menos durante los primeros seis meses de vida del niño.

En Chile la ley exige que los empleadores con más de 20 empleadas mayores de 18 años ofrezcan instalaciones para cuidar de niños menores de 2 años, abriendo su propia guardería, compartiendo una con otros empleadores de su zona o pagando una aprobada.

En India, algunas empresas permiten a sus empleados y empleadas que utilicen la guardería. La ley exige una guardería para las trabajadoras, pero tanto los hombres como las mujeres pueden utilizarla y, de hecho, los hombres lo hacen. Diversas leyes laborales obligan a la provisión de una guardería cuando el número de trabajadoras supere cierto número: 30 en las fábricas y 50 en plantaciones o si son cigarreras.

Comparados con la India, los sistemas brasileño y chileno son más flexibles porque permiten a los empleadores la posibilidad de reembolsar los costos de un centro en el vecindario, en lugar de tener que abrir su propia guardería. En Brasil, las empresas a menudo optan por un sistema de reembolso. En Chile, sólo el 5,1 por ciento de las empresas obligadas a ofrecer apoyo a los cuidados infantiles cuenta con sus propias instalaciones: la mayoría los subcontratan o entregan vales

²⁰ "Estudio diagnóstico del derecho al trabajo 2018". Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. CONEVAL, 2018. Ciudad de México.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Trabajo_2018.pdf

²¹ "Soluciones para el Cuidado Infantil en el Lugar de Trabajo". Editores: Graeme J. Buckley Giuseppe INFORMES OIT Edita y distribuye: Ministerio de Trabajo e Inmigración Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid Correo electrónico: sgpublic@mtin.es Internet: <http://www.mtin.es> Gobierno de España. http://www.ilo.org/wcmsps/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/publication/wcms_15190.pdf

(69,2 por ciento) y el 14,5 por ciento ofrecen pagos directos, aunque esto último no es estrictamente lo que establece la ley.

Pero es discutible la legislación que obliga a la provisión de una guardería sólo para las trabajadoras de las empresas. La posición del Comité de Expertos de la OIT, que estudia la legislación relacionada con el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, es que «*las medidas diseñadas para promover la armonización de las responsabilidades laborales y familiares, como los servicios de cuidados infantiles, no deberían ser específicamente femeninas*». ²² Como ha advertido el Comité, la legislación sobre provisión de cuidados infantiles en el lugar de trabajo que excluye el acceso a los padres perpetúa la idea de que solamente las mujeres son las responsables de cuidar de sus hijos, y plantea la posibilidad de que los empleadores las discriminen con el fin de evitar las obligaciones legales vinculadas con los números de empleadas que contratan. ²³

Un país con leyes específicas sobre cuidados infantiles en el lugar de trabajo que no limita su ámbito solamente a las trabajadoras son los Países Bajos. Aquí, los padres, los empleadores y el Gobierno corren con los gastos de los cuidados formales de los niños en edad preescolar y en la enseñanza primaria. De hecho, la aportación del empleador se incluía a menudo en los convenios colectivos aun antes de la Ley sobre Cuidados Infantiles, que entró en vigor en 2005. Desde entonces, se supone que los empleadores pagan un tercio de la factura por los cuidados, aunque no estén obligados (el empleador de cada progenitor sufraga una sexta parte). ²⁴ Desde enero de 2007, es obligatoria la aportación del empleador. ²⁵ La aportación gubernamental se relaciona con la renta, siendo mayor para las familias con ingresos bajos. Los padres compran la cantidad de cuidados infantiles que necesitan y se les reembolsa a través del sistema fiscal. Para recibir la prestación, ambos padres deben trabajar o estudiar. En el caso de ambos progenitores, el sistema neerlandés tiene la ventaja de que cubre los cuidados hasta que el niño cumpla 13 años y permite a los padres escoger el proveedor que quieran. Esta medida es mucho más flexible que las instalaciones en el lugar de trabajo, que tienden a cubrir a grupos de edad limitados y no ofrecen alternativa si no son cómodas para los padres. Además, los padres que trabajan sólo pagan un tercio de lo que cuesta cuidar de sus hijos, lo que hace más accesibles los cuidados infantiles para todos los grupos de rentas.

Francia ofrece otro modelo interesante de aportación obligatoria del empleador para cuidados infantiles, en este caso mediante el sistema de Seguridad

²² OIT, 1999, párrafo 3.

²³ OIT, 2000, párrafo 3.

²⁴ http://www.pes.org/downloads/Campaign_Childcare_Discussion_Paper.pdf (11 de junio de 2009).

²⁵ <http://www.cbs.nl/en-GB/methoden/toelichtingen/alfabet/t/revise-childcare-legislation.htm> (11 de junio de 2009). 5 Sénat, rapport 3384, tome 3: citado en Daune-Richard y otros, 2008, pág. 62.

Social. Su departamento de familia (*Caisse Nationale des Allocations Familiales*, CNAF) es el principal proveedor nacional de ayuda económica para cuidados infantiles y casi el 60 por ciento de sus fondos procede de las aportaciones de los empleadores. Este sistema tiene la gran ventaja de que el pago del empleador no se basa en la composición de género de la plantilla ni en sus necesidades específicas de cuidados infantiles, de modo que no se pueden crear prejuicios contra la contratación femenina o de padres.

VI. Siguiendo esa la línea, se vuelve urgente hacer algo en nuestro país para dar respuesta a las necesidades de las generaciones actuales y futuras, teniendo en cuenta que uno de los principales efectos que se producen por la ausencia de opciones viables para el cuidado infantil se traduce en una baja participación laboral o en una reducción a la permanencia en la misma, que, a su vez, provoca una reducción en las posibilidades de aumentar los ingresos aportados al hogar.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123 referente al Trabajo y la Previsión Social, en su apartado A fracción XXIX, ordena:

“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 guardería²⁶ y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.”

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo en su título quinto, *Trabajo de las Mujeres*, en su artículo 171, al efecto dicta:

“Artículo 171.- Los servicios de guardería infantil se prestarán por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con su Ley y disposiciones reglamentarias.”

Mientras que la fracción XIII del Artículo 283²⁷ del mismo cuerpo legal establece la obligación especial que tienen los patrones de brindar servicios de guardería a los hijos de los trabajadores:

“Artículo 283.- Los patrones tienen las obligaciones especiales siguientes:

[...]

XIII. Brindar servicios de guardería a los hijos de los trabajadores. Fracción adicionada DOF 30-11-2012.”

²⁶ Subrayado añadido.

²⁷ Ley Federal del Trabajo. Artículo 283.- Los patrones tienen las obligaciones especiales siguientes: [...] XIII. Brindar servicios de guardería a los hijos de los trabajadores. *Fracción adicionada DOF 30-11-2012*

No obstante lo dispuesto en lo anterior, esto no se ha cumplido. Por esto, se han tenido que buscar otras alternativas para garantizar el acceso de los hijos de madres y padres trabajadores de estancias de cuidado infantil seguras y óptimas para su desarrollo.

Se considera que el impedimento para que se dé cumplimiento a este derecho de las mujeres madres trabajadoras para brindarles el servicio de guardería infantil, dentro de diferentes factores, está el factor económico; pero después de la Ley del Seguro Social publicada el 12 de marzo de 1973 en el Diario Oficial, se reglamentó esta disposición consistente en una nueva rama de seguro denominada seguro de guarderías para hijos de trabajadores asegurados. El Capítulo VII relativo al Seguro de Guarderías y de las Prestaciones Sociales Sección Primera del Ramo de Guarderías de la Ley del Seguro Social, en su artículo 201, establece que el ramo de guarderías cubre el riesgo de no poder proporcionar cuidados durante la jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, de la mujer trabajadora, del trabajador viudo o divorciado o de aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos, mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas en este capítulo. Este beneficio se podrá extender a los asegurados que por resolución judicial ejerzan la patria potestad y la custodia de un menor, siempre y cuando estén vigentes en sus derechos ante el Instituto y no puedan proporcionar la atención y cuidados al menor.

El servicio de guardería se proporcionará en el turno matutino y vespertino pudiendo tener acceso a alguno de estos turnos, el hijo del trabajador cuya jornada de labores sea nocturna. Estas prestaciones deben proporcionarse atendiendo a cuidar y fortalecer la salud del niño y su buen desarrollo futuro, así como a la formación de sentimientos de adhesión familiar y social, a la adquisición de conocimientos que promuevan la comprensión, el empleo de la razón y de la imaginación y a constituir hábitos higiénicos y de sana convivencia y cooperación en el esfuerzo común con propósitos y metas comunes, todo ello de manera sencilla y acorde a su edad y a la realidad social y con absoluto respeto a los elementos formativos de estricta incumbencia familiar. (Artículo 202). 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 203). 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 204).

El artículo 213 de la misma ley de seguridad social establece que el IMSS podrá celebrar convenios de reversión de cuotas o subrogación de servicios, con

los patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos, cuando reúnan los requisitos señalados en las disposiciones relativas.

VII. Tenemos entonces que, la prestación del derecho fundamental a la seguridad social en su modalidad de guarderías, proviene, o bien del aseguramiento social derivado del trabajo formal de alguno de los padres, o del servicio público universal que no se deriva de los aportes laborales de madres, padres o tutores. De tal forma, las instituciones que prestan el servicio de guardería, o bien son públicas y destinadas a hijas e hijos de trabajadores asegurados ante el IMSS o son guarderías subrogadas para la prestación del servicio, o bien son estancias infantiles. Es decir, son instituciones de cuidado infantil: 1. Las pertenecientes al IMSS, 2. Las privadas con concesión para la prestación del servicio, y 3. Estancias infantiles.

Pero independientemente de las distintas modalidades en que se presta el servicio de guarderías, de manera directa por el IMSS o indirecta por terceros, no exenta al instituto de su obligación constitucional de prestar ese beneficio, sobre todo a las personas que ya son beneficiarias. El IMSS es el titular de la obligación del Estado de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el servicio de guarderías a favor de las personas aseguradas y sus beneficiarias.²⁸ Como se vio anteriormente, deviene de un Derecho reconocido en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Federal.²⁹ Así que no es obstáculo "*que una guardería sea administrada por una sociedad civil, y que ésta tenga el carácter de particular, pues en virtud del contrato celebrado con el IMSS se encuentra autorizada para prestar un servicio por cuenta y nombre de ese organismo público de seguridad social. Además da cumplimiento a una obligación constitucional a cargo del Estado correlativa al derecho humano a la seguridad social, y como auxiliar del Estado se sujeta en la prestación de ese servicio a lo establecido en la Ley del Seguro Social, reglamentaria del artículo 123, apartado A, fracción XXIX, constitucional.*"³⁰

Si queremos hacer de México un país sostenible en el tiempo, debemos apoyar medidas de conciliación, ya que está probado que en las empresas con entornos flexibles y familiarmente responsables los trabajadores multiplican por tres su compromiso, lo que se traduce en un aumento de la productividad y la competitividad. Pero facilitar a los padres la posibilidad de tener a sus hijos en el

²⁸ Derecho a la seguridad social Derecho y Familia AR 239/2018 Guarderías. Cuadernos de Jurisprudencia núm. 10. Centro de Estudios Constitucionales SCJN. 2021. Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2022-02/DERECHO%20A%20LA%20SEGURIDAD_GUARDERIAS_LIBRO%20ELECTRONICO.pdf

²⁹ Conforme a lo previsto por los artículos 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 203 y 213 de la Ley del Seguro Social y 171 de la Ley Federal del Trabajo, los servicios de guardería únicamente pueden ser proporcionados por el IMSS y, excepcionalmente, por los patrones que celebren convenios de reversión de cuotas o subrogación de servicios.

³⁰ Derecho a la seguridad social Derecho y Familia AR 239/2018 Guarderías. Cuadernos de Jurisprudencia núm. 10. Centro de Estudios Constitucionales SCJN. 2021. Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

centro de trabajo o que puedan pasar más tiempo con ellos a través de medidas de conciliación no es sólo una estrategia de las empresas para aumentar la eficiencia o satisfacer una necesidad vital de los trabajadores, se trata también de tener en cuenta un derecho fundamental del niño.³¹

VIII. Mucho se ha dicho sobre el principio del interés superior de la niñez, pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) lo ha interpretado de la mejor manera posible, porque integra y coloca el tema en un punto superior a muchos argumentos, lo que permite que cualquier decisión que tenga que ver con los derechos de los infantes se pueda, cuando menos, discutir y dirimir. Concibe este principio en tres dimensiones: derecho a ser sopesada una cuestión debatida que involucre a niños y niñas; principio de interpretación favorable para los derechos y libertades de la infancia, y norma de procedimiento, en la cual, al afectarse los derechos de los menores de edad, se incluya un estudio de las repercusiones y la justificación de las alternativas. Desde esta concepción, toda aquella decisión que involucre a niñas y niños, sea gubernamental o no, debe ser tomada bajo el mayor cuidado posible y siempre en busca de salvaguardar sus derechos y máximo bienestar. De tal suerte que se debe garantizar que toda política pública cumpla con dicho requisito.

En ese sentido, el tema primordial sin duda alguna es el de las estancias infantiles creadas en el 2007 bajo la responsabilidad de la entonces Secretaría de Desarrollo Social, hoy Secretaría del Bienestar; éstas se implementaron como respuesta a la necesidad de contar con servicios de cuidado infantil asequibles a madres de familia trabajadoras que no contaran con seguridad social y, por ende, con los beneficios que ésta proporciona como las guarderías. La idea fue incluso reconocida por la Organización de las Naciones Unidas mediante el premio al servicio público como un caso de éxito en la promoción del enfoque de género en ese ámbito. Dicho programa representaba una de las pocas políticas públicas verdaderamente integrales que consiguieron atajar diversas problemáticas sociales con una sola acción. Pero desde que se advirtió del grave riesgo que significaba el recorte de los recursos destinados al programa, prácticamente se orilló a las y los responsables de las estancias a cerrar de manera definitiva.

A través de las estancias, se obtienen beneficios como la promoción del cuidado infantil de calidad, el fomento del ingreso de las mujeres al campo laboral y la reactivación la fuerza productiva del país que, por restricciones de edad, no

³¹ *“Guarderías en centros de trabajo, gran deuda pendiente para conciliación laboral-familiar. La conciliación de la vida laboral, personal y familiar es una de las mayores dificultades que enfrentan mujeres y hombres jóvenes en España”*. Madrid. 15 de marzo de 2012. http://protestantedigital.com/qfamilia/27115/Guarderías_en centros de trabajo ldquo gran deuda pendiente rdquo para conciliación laboralfamiliar

encuentra empleo con facilidad, lo cual pone de manifiesto la urgencia de fijar una postura clara por parte del gobierno federal, con estricto apego al interés superior de la niñez.

Es cierto, con las estancias infantiles se beneficiaba a madres e incluso a padres trabajadores; sin embargo, no se debe perder de vista que su principal población objetivo son los niños y niñas de México, a quienes se les debe asegurar un desarrollo adecuado desde sus primeros años de vida. Es un tema básico y de observancia obligatoria como derecho humano.³²

Al respecto, la siguiente Tesis establece:

“Tesis. Registro digital: 2012592

INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESCRITO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.

El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos –todos esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento.

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de la forma en que se abordan, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, con reservas en el tratamiento, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra Eduardo Medina Mora I. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna. El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 7/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis. Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26

³² Por el interés superior de la niñez, estancias infantiles, si. Por Cecilia Patrón Laviada. Lunes 18 de Febrero de 2019 - 04:45 <https://www.economista.com.mx/opinion/por-el-interes-superior-de-la-ninez-estancias-infantiles-si-20190217-0088.html>

de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario
Instancia: Pleno **Décima Época Materia(s):** Constitucional **Tesis:** P./J. 7/2016 (10a.) **Fuente:**
Gaceta del Semanario Judicial de la Federación”.

Es por lo anterior que, en búsqueda de la salvaguarda y respeto del interés superior del niño, nos damos a la tarea de proponer esta iniciativa, encaminada a beneficiar estas condiciones en las y los trabajadores, al facilitar la custodia de sus hijas e hijos mientras laboran y puedan ser el sustento de su hogar, sin descuidarlos. En esos términos se plantea la reforma a la Ley Federal del Trabajo en su artículo 283, fracción XIII, a fin de que en los servicios de guardería que el patrón tiene como obligación brindar a las y los hijos de los trabajadores, se salvaguarde el interés superior de la infancia. Esto implica que los servicios de guardería sean de calidad, seguros, con ajustes razonables, estándares de seguridad y protección reforzada, así como el personal profesional suficiente para la atención de las hijas y los hijos de aquéllas, El servicio debe incluir el suministro gratuito de alimentos, educación, cuidado de la salud y mecanismos de protección integral, de acuerdo al Artículo 203 de la Ley del Seguro Social.

Por su parte, se plantea una reforma a la Ley del Seguro Social para que se cumpla con las disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, toda vez que esta ley obliga a que se consideren sus disposiciones para todos los servicios de guardería y cuidado infantil de primera infancia.

En ese sentido, la propuesta es que, se cumplan las obligaciones especiales de las y los patrones al brindar servicios de guardería a las y los hijos de los trabajadores, en los centros permanentes de trabajo, como por ejemplo, establecer anexo o próximo a la empresa, o centro de trabajo correspondiente, un servicio de guardería; lo que implica, la salvaguarda y respeto del interés superior y la garantía de los derechos a la alimentación, a la salud y a la educación.

De tal manera, y como se mencionó anteriormente, el IMSS, como organismo descentralizado, es titular de la obligación del Estado, en el ámbito de su competencia, de adoptar todas las medidas para que el servicio de guardería que presta a favor de los asegurados y sus beneficiarios reúnan las condiciones necesarias para la atención de la salud, el cuidado y la educación durante los primeros años. En ese tenor, puesto que la prestación del servicio de guardería no sólo tiene incidencia en el cumplimiento del derecho a la seguridad social, sino que también involucra la garantía de los derechos de protección a la del niño y de la niña, a la alimentación, a la salud, a la educación; así lo marcan las obligaciones del

Estado en relación con las guarderías como prestación que integra el derecho fundamental a la seguridad social son:

- I. Los estándares de seguridad y protección reforzada;
- II. Los requisitos legales mínimos, y
- III. Las modalidades para la prestación del servicio de guarderías.³³

Así que, aun cuando el servicio de guarderías se ha subrogado a organismos privados, el Estado debe asegurar su adecuada prestación y vigilar que se satisfagan estos estándares de calidad.

Ahora bien, con relación a las distintas modalidades en que se presta el servicio de guarderías, sea de manera directa por el IMSS o indirecta por terceros, éstas no son formas excluyentes entre sí, sino complementarias, que tienden a ampliar el servicio a un mayor número de derechohabientes, y responden a la necesidad de racionalizar los recursos. En tal virtud, la suscripción de contratos de subrogación con particulares es válida a la luz del marco constitucional y legal, por lo que es claro que es un esquema para que el IMSS enfrente su obligación constitucional de proporcionar ese servicio.³⁴ De forma que, cualquiera que sea la modalidad por la que se presta el servicio de guarderías, ya sea de manera directa por el Estado o indirecta por terceros, no le exime a éste de su obligación constitucional de prestar este beneficio de seguridad social. Por ello, con independencia del fundamento de ese esquema y de la validez de los contratos respectivos, esa modalidad de prestación del servicio no exime al IMSS de su obligación de prestar y satisfacer el servicio de guarderías, sobre todo a quienes ya son beneficiarios de ese servicio.

El IMSS, en tanto que es el organismo público al que la ley le impone la obligación de satisfacer las prestaciones establecidas en la Ley del Seguro Social, se encuentra obligado a garantizar que el servicio que asigna a particulares, se otorgue con la calidad que exigen las leyes. Ello incluye, sin duda, la continuidad en la prestación del servicio, incluso cuando éste se interrumpa por causas imputables al particular que presta el servicio subrogado.³⁵ De tal forma, se dispone en la iniciativa que la normatividad que aplicará a estos servicios será la expedida en virtud de lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, o lo correspondiente a la Ley

³³ Derecho a la seguridad social Derecho y Familia AR 239/2018 Guarderías. Cuadernos de Jurisprudencia núm. 10. Centro de Estudios Constitucionales SCJN. 2021. Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁴ Derecho a la seguridad social Derecho y Familia AR 239/2018 Guarderías. Cuadernos de Jurisprudencia núm. 10. Centro de Estudios Constitucionales SCJN. 2021. Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁵ Ídem.

General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, según sea el caso.

Respecto a los servicios que se deben proporcionar, en el Artículo 203 de la Ley del Seguro Social como ley específica, se regulan estos servicios y se mandata que el Consejo Técnico debe emitir las disposiciones correspondientes, por lo que se propone adicionar lo relativo a que deberá también observar las disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

“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”.

Por su parte, la reforma al artículo 205 de la Ley del Seguro Social, comprende el cumplimiento a la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, en el derecho a los servicios de guardería para sus hijas e hijos que tienen las personas trabajadoras aseguradas.

IX. En el marco de la Ley General de Desarrollo Social, que en su artículo 9 señala el compromiso del Poder Ejecutivo Federal *de formular y aplicar políticas compensatorias y asistenciales y brindar oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas en situación de vulnerabilidad*, la iniciativa que hoy se propone busca apoyar a padres y madres trabajadoras, así que está diseñada para dar cumplimiento a este mandato.

Porque todos sabemos que las y los empleados tienen derecho de tener bien cuidados a sus hijos y, hoy por hoy, no tenemos guarderías suficientes, lo que es también una obligación moral de la empresa proveer esta instancia para que los empleados puedan tener a sus hijos bien cuidados. Es una responsabilidad de cualquier patrón proveerles a sus empleados todas las herramientas para que el empleado trabaje con dignidad y tranquilidad.

Finalmente, el principio del interés superior de la niñez permite reinterpretar la convicción de que los hogares son los lugares más seguros y mejores para las niñas y niños en edad no escolar. El nivel de agresión y de violencia que muchas niñas y niños sufren en sus casas puede ser paliado con su asistencia a guarderías de calidad. También puede facilitar la detección de situaciones de riesgo para los menores en sus casas. Esto sólo es posible si las guarderías son instituciones suficientes, profesionales, de calidad, seguras y con ajustes razonables. En caso contrario, éstas se convierten en sitios tan o más peligrosos que los hogares. Es por

ello que se justifica esta iniciativa, como una armonización legislativa, derivada de los diversos accidentes y demás incidentes que se han presentado en las guarderías infantiles del Seguro Social.

Es por lo anteriormente expuesto que proponemos el siguiente proyecto de:

DECRETO

Artículo Primero.- Se reforma el Artículo 183 de la Ley Federal de Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 283.- Los patrones tienen las obligaciones especiales siguientes:

I a XII. ...

XIII. Brindar servicios de guardería a **las y** los hijos de los trabajadores, **salvaguardando el interés superior de la infancia.**

XIV. ...

Artículo Segundo.- Se reforman los Artículos 203 y 205 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

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, **observando las disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.**

Artículo 205. Las personas trabajadoras aseguradas tendrán derecho a los servicios de guardería para sus hijas e hijos, durante las horas de su jornada de trabajo, en la forma y términos establecidos en esta Ley y en el reglamento relativo, **así como en cumplimiento a la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.**

TRANSITORIOS

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

Segundo. El Instituto del Seguro Social a los 180 días de la entrada en vigor del presente Decreto deberá realizar las adecuaciones normativas necesarias a fin de cumplir con la reforma.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 20 días de octubre de 2023.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, overlapping loops and lines, centered on the page.

DIP. ING. ROCÍO ESMERALDA REZA GALLEGOS

Diputada Federal

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXV Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Jorge Romero Herrera, presidente; Moisés Ignacio Mier Velasco, Morena; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Jorge Álvarez Máñez, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro, PRD.

Mesa Directiva

Diputados: Marcela Guerra Castillo, presidenta; vicepresidentas, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Joanna Alejandra Felipe Torres, PAN; Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz, PRI; secretarios, Brenda Espinoza López, MORENA; Diana Estefania Gutiérrez Valtierra, PAN; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; Nayeli Arlen Fernández Cruz, PVEM; Pedro Vázquez González, PT; Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, MOVIMIENTO CIUDADANO; Olga Luz Espinosa Morales, PRD.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>