

## **QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL, DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, Y GENERAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN, CUIDADO Y DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL, A CARGO DE LA DIPUTADA DELIA GUERRERO CORONADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La suscrita, Delia Guerrero Coronado, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de las Leyes del Seguro Social; del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, para ampliar los horarios de las guarderías, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La presente iniciativa tiene por objeto ampliar el horario de los servicios de guardería que se prestan en el país, con la finalidad de garantizar mejores condiciones de vida para las y los trabajadores y sus hijos.

El cuidado de los menores es una actividad de la mayor relevancia en las sociedades modernas, caracterizadas por una división del trabajo compleja y dinámica, en la que cotidianamente se incorporan al mercado laboral madres y padres –muchos de ellos solteros– quienes se ven obligados a optar entre diversas alternativas para asignar el cuidado de sus hijos.

De acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entre 1995 y 2009, se registró una mayor participación de las mujeres en actividades económicas, incrementándose de 36.8 a 40.8 por ciento.

Lo anterior supone un reto para el Estado mexicano en el sentido de garantizarle a la fuerza del trabajo las condiciones necesarias para seguir aportando a la economía nacional, sin menoscabo de la protección de las niñas y niños que encarnan el futuro del país.

De acuerdo con el *Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral*, elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el hecho de que más mujeres estén ingresando al mercado laboral no significa que más hombres se incorporen a las tareas del hogar y, particularmente, a la importante función que representa la crianza de los hijos. Ante esta situación, surge la necesidad de lograr el equilibrio entre el trabajo y el cuidado de los menores.

Las mujeres solteras con hijos pequeños de estratos socioeconómicos bajos se encuentran en una condición de desventaja que las lleva a perder oportunidades laborales, o bien les obliga a llevar a cabo esfuerzos adicionales de diversa índole para encargar a sus hijos.

### **Gráfica 1. Porcentaje de madres que participa en el mercado laboral de acuerdo con la edad de los hijos.**

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la ENOE al primer trimestre de 2009. INEGI.

En el marco del incremento significativo de la participación femenina en el mercado laboral, existe además una brecha importante entre las mujeres madres de niños pequeños y las madres de niños en edad escolar.

A partir de los datos mostrados en la gráfica 1, se infiere que entre menor sea la edad de los hijos, menor es la probabilidad de que la madre se vincule o se mantenga en el mercado laboral.

Siguiendo el diagnóstico de la SEDESOL, también se concluye que las madres de niños pequeños enfrentan importantes obstáculos para conseguir un empleo, lo cual se observa al comparar la tasa de desempleo entre madres de niños menores de 4 años, que es de 5.1 por ciento, y la correspondiente al grupo de mujeres con hijos entre 12 y 18 años de edad, que se ubica en 3.5.

A este problema se suma la persistente brecha en la remuneración del empleo por motivos de género. De acuerdo con el índice de discriminación salarial, en 2008 las mujeres necesitaban un incremento de 9.5 por ciento en su salario para igualarlo al de los hombres.<sup>1</sup>

Ante este contexto social y económico, el servicio de guarderías adquiere un rol estratégico, pues además de desempeñar la función del cuidado de los menores, también puede considerarse como un factor nivelador en la construcción de una sociedad más igualitaria y con mayores oportunidades para las mujeres.

Sin duda, mejorar las condiciones bajo las que se presta el servicio de guardería, es una vía para incrementar la competitividad del país, en la medida en que se invierte en capital humano.

Diversos estudios han demostrado que las estrategias empresariales de apoyo a la familia, especialmente aquellas dirigidas a miembros en etapa dependiente y sensible –como la etapa de 0 a 6 años– son medidas de gran impacto para el bienestar, la estabilidad y productividad de los trabajadores. En este mismo tenor, diversos teóricos señalan que guarderías de calidad contribuyen a mejorar las habilidades cognitivas de los sectores menos privilegiados de la población, ayudando a reducir la brecha de desigualdad.<sup>2</sup>

Por ello, los servicios de guardería o cuidado infantil deben de ser considerados como políticas públicas con un efecto transversal, al tener incidencia directa en la preservación de derechos fundamentales como el interés superior de la niñez, la igualdad de oportunidades y de índole laboral, así como al contribuir en el cumplimiento de metas sociales tales como el combate a la pobreza y la inversión en capital humano.

En México existen diversos modelos para la prestación del servicio de guardería. El primero de ellos está a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y está dirigido a los derechohabientes de dicha institución. En este esquema, los niños pueden ser cuidados desde los 43 días de nacido hasta los 4 años de edad. Según el anexo estadístico del tercer Informe de Gobierno, hay mil 633 guarderías administradas por el IMSS que prestan servicio a 232 mil 421 niñas y niños.

Otro modelo de cuidado infantil está a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a través de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil, cuya población objetivo son las madres empleadas en el gobierno, o padres solteros o viudos beneficiarios del ISSSTE. Este esquema cuenta con 246 estancias que brindan atención a 28,727 niñas y niños hijos de trabajadores del Estado.

Otro tipo de guarderías de corte social son las estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras de la Sedesol, que tienen el objetivo de dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian y acceden a los servicios de cuidado y atención infantil.

El Programa de Estancias Infantiles apoya hogares con al menos una niña, o un niño de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad, o entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en casos de niños o niñas con alguna discapacidad.

Pese a que el nombre del programa se refiere únicamente a las madres –en virtud de que son las principales beneficiarias– también se dirige a padres solos, tutores o principales cuidadores que trabajan, buscan empleo o estudian, cuyo ingreso per cápita por hogar no rebasa la línea de bienestar y declaran que no tienen acceso a servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios.

Por medio de este programa social, el gobierno de la república cubre el costo de los servicios de cuidado y atención infantil que son prestados por las estancias que cuentan con la autorización correspondiente. De esta manera, el gobierno federal apoya a los padres hasta con 900 mensuales por cada niña o niño de entre 1 a 3 años 11 meses de edad y hasta con mil 800 mensuales por cada niña o niño de entre 1 a 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en los casos de niñas(os) con discapacidad.

A noviembre de 2015 se tenía un registro de 9 mil 534 estancias infantiles en operación que atienden a 322 mil 360 niñas y niños en toda la República Mexicana.

Aun cuando los servicios de cuidado infantil y guarderías han experimentado un aumento masivo en términos de cobertura, es necesario seguir perfeccionando el sistema actual para que se puedan beneficiar a más madres y padres trabajadores y por supuesto, a sus hijos.

Una de las principales áreas de oportunidad del servicio de guardería en el país es el horario que ofrecen, el cual en muchas ocasiones resulta insuficiente para cubrir las necesidades de las y los trabajadores.

Las guarderías del IMSS tienen un horario de 7:00 a 16:00, lo cual descarta este servicio para un número importante de trabajadores. De acuerdo con un estudio elaborado por Rubio Campos,<sup>3</sup> la incompatibilidad entre el horario de trabajo y el de las guarderías es la segunda razón por la que la población económicamente activa no tiene a sus hijos en guarderías del IMSS.<sup>4</sup>

En el caso de las guarderías del ISSSTE, la mayor parte presta sus servicios en horarios que van de las 7:00 a las 16:00 y sólo unas cuantas amplían su servicio hasta las 21:00.<sup>5</sup>

En el caso del Programa de Estancias Infantiles, de acuerdo con sus reglas de operación, únicamente prestan el servicio hasta por ocho horas.

La que suscribe la presente iniciativa considera que la falta de flexibilidad de los horarios de las guarderías tiene repercusiones negativas no solo para las y los trabajadores, sino también para la competitividad del país.

De acuerdo con el estudio de Rubio Campos mencionado, sólo en el caso de Apodaca, Nuevo León, el horario en las guarderías, de 6 de la mañana a 4 de la tarde, imposibilita a las mujeres trabajadoras a tener turnos vespertinos, además de hacerles imposible laborar horas extra, reduciendo la posibilidad de generar mayores ingresos.

Otro estudio de El Colegio de la Frontera enfatiza que a pesar de que las mujeres del sector maquilador cumplen con sus aportaciones al IMSS, en vista de la incompatibilidad de horarios entre las maquiladoras y las guarderías, las mujeres tienen que hacer uso de estrategias alternas para lograr un adecuado cuidado de sus hijos mientras trabajan.

## **Marco jurídico vigente**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 4o. que el Estado en todas las decisiones y actuaciones velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos a la educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, principio que deberá guiar el diseño ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Además, el artículo 123 constitucional establece que las mujeres trabajadoras deberán contar con sistemas de seguridad social que incluyan el servicio de guarderías infantiles, lo cual es reglamentado en el artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo en lo relativo al servicio prestado por el IMSS para quienes tengan derecho al mismo, así como por la Ley del Seguro Social, capítulo siete.

El artículo 172 de la Ley General de Salud, por su parte, dispone que el gobierno federal contará con un organismo que tendrá entre sus objetivos la promoción de la asistencia social, prestación de servicios en ese campo y la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables. Dicho organismo promoverá la interrelación sistemática de acciones que en el campo de la asistencia social lleven a cabo las instituciones públicas.

De conformidad con el artículo 1 del Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, éste es el organismo público descentralizado que deberá cumplir con los objetivos que le establece la Ley General de Salud y el resto de la legislación aplicable.

La Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil tiene por objeto establecer la concurrencia entre la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, en materia de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil a nivel nacional, estableciendo las bases para el acceso a los servicios garantizando el acceso de niñas y niños a dichos servicios en condiciones de igualdad, calidad, calidez, seguridad y protección adecuadas, que promuevan el ejercicio pleno de sus derechos.

### **Contenido de la iniciativa**

Como ha quedado constatado, el Estado mexicano tiene a su cargo la importante responsabilidad de garantizar el cuidado de los menores hijos de trabajadoras y trabajadores. Sin embargo, por diversos factores, los horarios en los que se ofrece el servicio varían de guardería en guardería, lo que da lugar a un servicio que finalmente termina excluyendo a un sector importante de la población económicamente activa.

Por ello, la presente iniciativa busca flexibilizar los horarios en los cuales las guarderías o estancias infantiles prestan sus servicios, para que respondan mejor a las necesidades de las y los trabajadores.

Para tal efecto, se propone que el horario de las guarderías se pueda ampliar o ajustar en función del horario laboral de la madre, padre o tutor. En este sentido, lo que se pretende específicamente es que las guarderías proporcionen sus servicios por lo menos una hora antes de la hora de entrada y una hora después de la hora de salida de los trabajadores.

Tomando en cuenta que existen tres esquemas de cuidado de la niñez en México, se proponen reformas a las Leyes del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y General de Prestación de Servicios para la Atención Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, como se muestra en el siguiente cuadro comparativo:

Estoy convencida de que con la aprobación de esta iniciativa beneficiaremos a miles de mamás y papás trabajadores que con su esfuerzo cotidiano contribuyen a la economía nacional.

Por lo expuesto someto a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

### **Decreto**

**Primero.** Se **adiciona** el artículo 205 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

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

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

**Las guarderías proporcionarán sus servicios por lo menos una hora antes de la hora de entrada y una hora después de la hora de salida de los trabajadores.**

**Segundo.** Se **adiciona** el artículo 195 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

**Artículo 195.** El Instituto atenderá de acuerdo con esta Ley, a las necesidades básicas del Trabajador y su familia a través de la prestación de servicios que contribuyan al apoyo asistencial, a la protección del poder adquisitivo de sus salarios, con orientación hacia patrones racionales y sanos de consumo.

**Las estancias de bienestar infantil del Instituto prestarán sus servicios cuando menos una hora antes de la hora de entrada y una hora después de la hora de salida de los trabajadores.**

**Tercero.** Se **adiciona** el artículo 15 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, para quedar como sigue:

**Artículo 15.** La prestación de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil cuando esté a cargo de las dependencias y entidades federales, estatales, del Distrito Federal o de los municipios, podrán otorgarla por sí mismos o a través de las personas del sector social o privado que cuenten con los requisitos y la autorización correspondientes. Se deberá garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos laborales y de las prestaciones de seguridad social que deriven de éstos, en materia de atención, cuidado y desarrollo integral infantil.

**La prestación de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil responderá a las necesidades de los trabajadores, considerando su horario laboral. Las guarderías y estancias proporcionarán sus servicios por lo menos una hora antes de la hora de entrada y una hora después de la hora de salida de los trabajadores.**

### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### **Notas**

1 El Índice de Discriminación Salarial indica la magnitud de cambio que debe realizarse en el salario de las mujeres para lograr la equidad salarial, dentro de un mismo puesto de trabajo, en el que hombre y mujer tienen la misma calificación y laboran igual número de horas. Instituto Nacional de las Mujeres, Sistema de Indicadores de Género.

2 CIDE. *Servicios públicos de cuidado infantil en México: una propuesta para medir su calidad* .

Disponible aquí:

<http://clear-la.cide.edu/sites/default/files/M%C3%A9trica%20de%20la%20calidad%20de%20cuidado%20infantil%20en%20M%C3%A9xico%20RG%20T%20.pdf>

3 Véase Rubio Campos, José Luis. Retos y estrategias para el cuidado infantil de las madres trabajadoras en la industria maquiladora de Apodaca, Nuevo León

(<http://www.scielo.org.mx/pdf/ns/v7n13/v7n13a20.pdf>).

4 La primera razón es la falta de cupo; en tercer lugar se encuentra la lejanía de las guarderías respecto a los domicilios y lugares de trabajo y, último lugar está la desconfianza.

5 Véase directorio de guarderías del ISSSTE

<http://ebdis.issste.gob.mx/PDF/DirectorioPDF.pdf>

## Referencias

CIDE. *Servicios públicos de cuidado infantil en México: una propuesta para medir su calidad*. Disponible aquí: <http://clear-la.cide.edu/sites/default/files/M%C3%A9trica%20de%20la%20calidad%20de%20cuidado%20infantil%20en%20M%C3%A9xico%20RG%20T%20.pdf>

Rubio Campos, José Luis. Retos y estrategias para el cuidado infantil de las madres trabajadoras en la industria maquiladora de Apodaca, Nuevo León.

(<http://www.scielo.org.mx/pdf/ns/v7n13/v7n13a20.pdf>)

Sedesol. Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral. ([http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico\\_PEI\\_VERSION\\_FINAL.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PEI_VERSION_FINAL.pdf))

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de marzo de 2016.

Diputada Delia Guerrero Coronado (rúbrica)