

INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 204 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, SUSCRITA POR LA DIPUTADA ROCÍO ESMERALDA REZA GALLEGOS Y LEGISLADORES INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Rocío Esmeralda Reza Gallegos, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y las y los diputados, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 6, numeral 1, inciso I; 77, numeral 1; 78 y 102, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan ante este pleno de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley del Seguro Social, a efecto de que en los centros de trabajo que cuenten con más de 250 empleados, la persona física o moral que sea el patrón proporcione de manera obligatoria el servicio de guardería.** Lo anterior al tenor de la siguiente.

Exposición de Motivos

I. 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 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 por ciento 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 por ciento consideró que la atención y cuidado de sus hijos tuvo un impacto positivo en el desarrollo del lenguaje, en el 96 por ciento de los casos desarrollaron habilidades sociales y un 97.5 por ciento 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 por ciento 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 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.

En México, el 56.5% por ciento 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.

II. 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 por ciento en agosto de 2021, a 45.0 por ciento 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 por ciento., de las cuales 97.9 por ciento 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 por ciento) participa en el mercado de trabajo, mientras al tener de 3 a 5 hijas e hijos disminuye a 41.4 por ciento y apenas 22.7 por ciento 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 por ciento); cifra que es de siete de cada diez mujeres cuando éstas viven en hogares sin hijas o hijos (68.2 por ciento). En el caso de los hombres, tales diferencias son mínimas (97.9 por ciento y 94.3 por ciento, 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 por ciento de ellas contaba con un trabajo o lo buscaba. Un año después esta es 44 por ciento, 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 por ciento fueron cuidados por su abuela mientras su mamá trabajaba, 7.2 por ciento los cuidaba otra persona, 3.1 por ciento fueron atendidos en una guardería pública y 1 por ciento en una guardería privada. Del total de niños y niñas de 0 a 6 años, la población reconoció que 3.5 millones (25 por ciento) fueron cuidados por terceras personas mientras la mamá trabajaba; 16.3 por ciento en guarderías y 83.7 por ciento por una persona.¹¹

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 por ciento de su población potencial, y las Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE tienen cupo sólo para 19.3 por ciento 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 por ciento 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 por ciento 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 por ciento) 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 por ciento de las madres trabajadoras laboraba menos de 35 horas semanales, es decir jornada parcial.¹⁵

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 por ciento) son trabajadoras subordinadas y remuneradas o trabajan por cuenta propia (26.6 por ciento).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.

Las familias buscan un lugar “seguro” donde estén hijos e hijas a salvo mientras los padres trabajan; es una necesidad actual, en donde cada vez más las madres trabajadoras tienen que salir de sus hogares para llevar o ayudar en llevar el sustento a sus familias.

III. Tenemos entonces que, 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 a la polémica eliminación de la oferta de servicios de cuidado infantil por parte de 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 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 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 ingreso 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 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 aumenta la probabilidad de que las mujeres destinen un mayor número de horas al trabajo remunerado.²⁰

IV. 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 (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 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.

V. 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 guardería**²⁶ 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 283 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.”

En este artículo, los autores consideran 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 establece que el Instituto podrá celebrar convenios de reversión de cuotas o subrogación de servicios, con los patronos que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos, cuando reúnan los requisitos señalados en las disposiciones relativas.

VI. 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 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.²⁷

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, facilitando la custodia de sus hijas e hijos mientras laboran y puedan ser el sustento de su hogar sin descuidarlos. A fin de que en los centros laborales se instalen guarderías, donde padres de familia, hombres o mujeres puedan dejar a sus hijos, se propone implementar guarderías obligatorias en los centros de trabajo que tengan más de 250 empleados, lo anterior con la finalidad de promover la mayor convivencia entre hijo – madre, y a su vez, reducir el uso de vehículos automotores por cuestiones de transporte del lugar de trabajo de las madres a la guardería y posteriormente al domicilio de la familia.

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 madres trabajadoras, así que está diseñada para dar cumplimiento a este mandato. Además, plantea dos mejoras esenciales al sistema integral de la familia y medio ambiente: en un primer momento se incentiva la convivencia familiar. En un segundo momento se facilita la actividad de guarderías al órgano gubernamental; y como tercer momento se prueba el uso sustentable de energías, reduciendo los tiempos de transporte. Dentro de las guarderías en los centros de trabajo se podrá recibir a niños desde la etapa de lactante hasta los cuatro años como lo marca la Ley del Seguro Social.

Porque todos sabemos que los empleados tienen derecho de tener bien cuidados a sus hijos y hoy por hoy no tenemos guarderías suficientes y es 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. Una acción de esta naturaleza permitirá que los hogares con niñas y niños pequeños tengan una oportunidad adicional para aumentar el bienestar familiar al incrementar sus ingresos, situación que no sólo mejoraría la calidad de vida de madres e hijos, si no que en el agregado social se observaría una mayor participación laboral, un aumento en la productividad y por ende mayor crecimiento económico.

Es por lo anteriormente expuesto y por la imperante necesidad de mejorar las condiciones de las madres trabajadoras en la actualidad, que proponemos el siguiente proyecto de:

Decreto

Artículo Único. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 204 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 204. [.....]

En los centros de trabajo con más de doscientos cincuenta empleados, el patrón está obligado a proporcionar el servicio de guardería a los derechohabientes comprendidos en este Capítulo.

Transitorio

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

Notas

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.ziphttp://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOU_Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PEI_VERSION_FINAL.pdf.

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

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/>

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_0822.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 | Comunicados <https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/10-de-mayo-datos-utiles?idiom=es-MX>

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

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

13 “Guarderías hacen cancha para 25 mil; hay 150 mil en lista de espera” Hernández, Lilián (2016), Excélsior, 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%C3%B3stico%20cuidados%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/>

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.

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.

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

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/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/publication/wcms_151190.pdf

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/revised-childcare-legislation.htm> (11 de junio de 2009). 5 Sénat, rapport 3384, tome 3: citado en Daune-Richard y otros, 2008, pág. 62.

26 Resaltado (negritas) añadido.

27 “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/Guarderias_en_centros_de_trabajo_Idquogran_deuda_pendienterdquo_para_conciliacion_laboralfamiliar

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 26 días de abril de 2023.

Diputada Rocío Esmeralda Reza Gallegos (rúbrica)

S I L L