

PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL

Javier PATIÑO CAMARENA

SUMARIO: I. *De la previsión social al Seguro Social.* II. *Ampliación geográfica de la órbita protectora.* III. *Del Seguro Social a la seguridad social.* IV. *Evolución del marco técnico de sustentación.* V. *Ampliación de la cobertura poblacional.* VI. *Cobertura de nuevas contingencias sociales.*

I. DE LA PREVISIÓN SOCIAL AL SEGURO SOCIAL

La política de bienestar social parte de la consideración de que el crecimiento económico debe sustentarse en la capacitación del pueblo para crear y al mismo tiempo disfrutar los bienes de la civilización y los valores de la cultura; suponer lo contrario equivale, en su caso, a proponer deliberadamente la injusticia y la marginación, y en otro el igualitarismo ingenuo y la ineficacia. En ambos casos se pretende perpetuar, de manera distinta, pero con resultados iguales, formas de explotación.

De aquí que con apego a la política de bienestar social se puede afirmar que crecer sin distribuir equivale a la marginación; que distribuir sin crecer equivale a la miseria y que crecer y distribuir es la clave para alcanzar el verdadero desarrollo social.

Por otra parte, de conformidad con la ley, la seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y la prestación de los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Sin embargo, esta forma de entender a la seguridad social no es producto circunstancial, sino el resultado de un movimiento proyectado a través del tiempo.

En efecto, las generaciones de Independencia, Reforma y Revolución convenían con Morelos que la ley que se propone crear un marco jurídico favorable de la justicia social debe obligar a la constancia y el patriotismo, moderar la opulencia y la indigencia y de tal suerte au-

mentar el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, lo aleje de la ignorancia, la rapiña y el hurto.

En nuestro medio, la historia contemporánea de la seguridad social comprende tres periodos bien definidos: el primero abarca los decretos, planes y programas que se suceden de 1906 a 1917 y que traducen el propósito de realizar las reformas económicas y sociales indispensables para mejorar las condiciones materiales, y culturales de la clase trabajadora. El segundo comprende de 1917 a 1943, periodo durante el cual se concibe, madura y concreta la modalidad organizativa que adopta la seguridad social en nuestro medio, y, la tercera, la suma de acciones efectuadas a través del IMSS, ISSSTE, ISSFAM, DIF, INFONAVIT y FOVISSSTE, con objeto de dotar de un contenido real a la política de seguridad social integral.

Los principios que se hicieron valer durante el primer periodo señalaron el rubro en que debía marchar a fin de que las condiciones de trabajo fueran conformes con la dignidad humana y se mejorara no sólo el nivel de vida sino también el género de vida de la clase trabajadora. Como resultado de ello se incorporó a la Constitución de 1917 el título sexto de trabajo y de la previsión social que contiene el artículo 123 que viene a significarse como el núcleo de la declaración de derechos sociales de la Constitución mexicana.

La previsión social muy bien puede ser entendida como la política y las instituciones que se proponen contribuir a la preparación y ocupación del trabajador, a facilitarle una vida cómoda e higiénica y asegurarle contra los riesgos naturales y sociales susceptibles de privarle de su capacidad de trabajo y de ganancia.

La previsión social se desarrolló a partir de la consideración de que si el riesgo, fenómeno social, es producto de las estructuras económicas y sociales imperantes y sus proyecciones afectan no sólo la paz, sino también al bienestar social, entonces evitar los riesgos, o al menos atenuar sus estragos, le corresponde a la sociedad a través de los esfuerzos que en forma conjunta aporten todos los miembros de la sociedad.

El proceso de maduración de la modalidad organizativa que habría de revestir la seguridad social en nuestro medio hizo necesario el que se precisara en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional en forma cada vez más clara, la idea de seguridad social.

Así, si de conformidad con el texto original le correspondía al Estado tan sólo fomentar la organización de cajas de seguros populares e infundir e inculcar en la población la previsión popular, los cambios políticos, económicos y sociales que experimentó el país en las dos décadas que siguieron a la expedición de la ley suprema, el desarrollo

de la industria que acrecentó el volumen y la importancia de los riesgos, la estructuración de la clase obrera en sindicatos, federaciones y confederaciones, hicieron cada vez más necesario el que se ideara una organización que, ajustándose a las características de la realidad mexicana, protegiera a los trabajadores contra las contingencias derivadas del trabajo industrial, preservara su salud y evitar que los trabajadores se vieran obligados a destinar una proporción considerable del salario para atender los gastos que todo ello supone.

Todos estos acontecimientos evidenciaron la necesidad de reformar la fracción XXIX del artículo 123 constitucional y precisar que se consideraría de utilidad pública la expedición de una Ley del Seguro Social que comprendiera los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otros con fines análogos. Así, con apego a los procedimientos que al efecto prescribe la Constitución, el 6 de septiembre de 1929 el Poder Revisor puso en práctica la reforma constitucional correspondiente.

A efecto de dar cumplimiento a este principio, en el año de 1938 se dio a conocer un proyecto de Ley del Seguro Social y más tarde, el 19 de enero de 1943, se reglamentó la fracción constitucional respectiva y se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través del cual se protege al trabajador de los accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Entre los antecedentes más relevantes cabe destacar los siguientes: el proyecto del general Álvaro Obregón para crear un seguro obrero, cuya administración correría a cargo del Estado, quien debería vigilar el cumplimiento de la fracción constitucional correspondiente; el proyecto que sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se presentó en el año de 1925 a discusión en la Cámara de Diputados que proponía la creación de un instituto constituido con representación tripartita que debería operar con fondos aportados por el sector empresarial; la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1925 que protegía a los empleados públicos y a sus familiares a través de los seguros de vejez, riesgo profesional, inhabilitación producida por enfermedad general y ayuda para gastos funerales; la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada Nacionales, también promulgada por el general Calles en 1925 y a través de la cual se conferían a los militares y sus familiares protecciones y beneficios semejantes; la Ley General de Instituciones de Seguros de 1935 que incluía un título respecto a las sociedades mutualistas a las que facultaba para practicar operaciones de seguro pero sin que se propusieran propósitos de lucro, razón

por la cual tan sólo se permitía practicar los cobros que les permitieran cumplir sus compromisos con los asegurados.

Aun cuando la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social no fue recibida favorablemente por todos los grupos a que estaba destinado a servir, el decidido apoyo del Estado hizo posible que se vencieran los obstáculos que se presentaban, y hoy día nadie discute la importante y trascendente función que desempeña.

En efecto, en sus orígenes, el Seguro Social fue objeto de varias críticas; se argumentó que su establecimiento corrompería a la población matándole el amor al trabajo, que destruiría en ella el espíritu de ahorro, que su administración resultaría demasiado complicada, que su creación desmoralizaría al cuerpo médico, que su costo sería una carga abrumadora para la economía del país, etcétera; sin embargo, todas estas respuestas críticas han sido refutadas con elocuencia por el éxito que ha alcanzado el Seguro Social.

En la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de Ley del Seguro Social de 1943, se hicieron valer, entre otras, las siguientes consideraciones:

En el desempeño de sus labores el obrero se halla constantemente amenazado por la multitud de riesgos objetivamente creados por el equipo mecánico que maneja, o por las condiciones del medio en que actúa, y cuando tales amenazas se realizan, causando accidentes o enfermedades, fatalmente acarrearán la destrucción de la base económica de la familia. Lo mismo ocurre con otros riesgos no considerados como profesionales, tales como las enfermedades generales, la invalidez, la vejez o la muerte prematura, que si bien a todo ser humano amenazan, es entre los trabajadores donde mayores estragos causan cuando se realizan, por cuanto a que para el hombre que no tiene otro ingreso que la retribución del esfuerzo personal que desarrolla, todo acontecimiento que paralice su actividad aniquila sus posibilidades de adquisición.

En el ánimo de los fundadores del Instituto, si bien es cierto que no existe una forma capaz de impedir de un modo general y absoluto las consecuencias de los riesgos, sí existe, en cambio, un medio para proteger el salario y con ello a la economía familiar de las disminuciones que sufre como reflejo de las contingencias de la vida del trabajador. Ese medio es el Seguro Social.

No se puede menos que formular un amplio reconocimiento a la generación hacedora del Seguro Social por haber hecho posible la modalidad organizativa que ha permitido mejorar significativamente el

poder adquisitivo de los salarios, ya que al prestar al trabajador los servicios que le son propios, éstos pueden destinar sus ingresos para mejorar su alimentación, vivienda, capacitación, etcétera y con ello estar en condiciones de mejorar su nivel de vida general.

En efecto, desde la expedición de la primera Ley del Seguro Social el IMSS ha venido a significarse como uno de los esfuerzos más eficaces para atender las demandas de la población trabajadora en materia de protección de la salud, ya que al cubrir los gastos originados por la verificación de cualquiera de las contingencias que completa la Ley, se evita que los trabajadores destinen parte de sus ingresos a su atención, retirándolos del necesario consumo de satisfactores normales requeridos por un jefe de familia.

De entre las características más significativas del Seguro Social destaca el que a través de su actuación procura una reducción de las desigualdades mediante una redistribución del ingreso nacional de unos sectores socioeconómicos a otros.

Del análisis que se haga de las operaciones del IMSS se podrá apreciar que éste promueve una redistribución que opera en cuatro modalidades: de los patrones y el sector público hacia los trabajadores; de los trabajadores de mayores ingresos hacia los de ingresos bajos; de la población trabajadora para los grupos marginados y de la generación presente para con las futuras y para con las que ya han cumplido con la sociedad entregando su capacidad creadora.

Por lo que hace a la primera modalidad, cabe señalar que en un país como el nuestro, en el que existe una amplia gama de variación en la distribución del ingreso, reviste una importancia señalada el que a través del régimen tripartito de financiamiento del Seguro Social se efectúe una redistribución de los patrones y del sector público hacia las clases trabajadoras aseguradas.

En segundo término, los trabajadores con mayores ingresos cotizan en mayor proporción que los de menores percepciones. Esta clase de modificaciones a la estructura de la distribución se efectúa mediante el sistema actual de contribuciones al régimen de seguridad social, en proporción al grupo de salario. Como resultado de ello las categorías de menores ingresos obtienen servicios cuyos costos son mayores que el monto de su propia contribución. Por ello se ha dicho que en el Seguro Social cada quien aporta según sus posibilidades y cada quien recibe según sus necesidades.

En tercer término, la población económicamente activa se solidariza con aquellos núcleos de población que por el propio estado de desarrollo del país constituyen polos de profunda marginación rural, suburba-

na y urbana, y hace posible la prestación de los llamados servicios de solidaridad social que de conformidad con la ley son financiados en parte por los propios beneficiarios, quienes deben contribuir con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajo para bien de la comunidad que habitan, y con los recursos que anualmente determine la asamblea general del IMSS para la prestación de este tipo de servicios, debiéndose cuidar que las determinaciones correspondientes no vulneren el equilibrio financiero de la institución ni deriven en perjuicio de las prestaciones de los asegurados.

Como resultado de ello en el presente se considera que el objeto central de la atención de la asistencia pública lo constituyen los incapaces congénitos para el trabajo y aquellos que sin serlo lo repudian, en tanto que el objeto central de atención de la previsión social está representado por las personas sujetas a una relación de trabajo y el de la seguridad social por la población en general, con independencia de si están o no sujetas a una relación laboral.

Asimismo se ha esclarecido que el Seguro Social viene a significarse como la modalidad organizativa que vertebra a las políticas de previsión social y seguridad social, siendo la expresión institucional de la primera en la medida en que su preocupación central sea la persona sujeta a una relación laboral, en tanto que es la expresión de la política de seguridad social en la medida en que su acción protectora se proyecta a la comunidad en general. Con base en estas consideraciones se puede decir que el Seguro Social es un vaso comunicante entre las políticas de previsión social y seguridad social.

Por otra parte, se ha procurado delinear y precisar algunos conceptos jurídicos fundamentales; así, si en un principio la actuación de los seguros sociales giraba en torno al concepto de riesgo, entendido éste como todo evento posible, futuro dañoso e incierto, más tarde con objeto de cubrir nuevas situaciones, se reivindicó el de cargas sociales, entendidas como todo evento que provoca una necesidad susceptible de compensación económica, y finalmente en el presente los seguros sociales procuran proteger a la persona de las llamadas contingencias sociales, entendidas como todo evento determinante de una necesidad individual, amparada por un sistema fundado en la solidaridad social en razón de sus proyectos políticos y sociales.

II. AMPLIACIÓN GEOGRÁFICA DE LA ÓRBITA PROTECTORA

Al respecto cabe señalar que la cobertura geográfica del Seguro Social ha evolucionado de tal manera que si en 1943 el IMSS tan sólo

prestaba sus servicios en el Distrito Federal y poco después en Guadalajara y Monterrey a través de diversos decretos que se suceden en 1944 a 1960 extiende sus servicios a todas las entidades federativas.

Por último, la naturaleza y el destino de los recursos económicos del instituto presentan en sí un elemento de transferencia para las futuras generaciones, por cuanto de las aportaciones de los trabajadores activos una parte se utiliza para costear el monto de los servicios en el presente, otra se destina a pagar pensiones a trabajadores de las generaciones anteriores y una más se invierte para asegurar las prestaciones de las generaciones futuras.

III. DEL SEGURO SOCIAL A LA SEGURIDAD SOCIAL

De conformidad con el texto vigente de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional (D.O. 31 de diciembre de 1974), se considera de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados, y otros sectores sociales y sus familiares.

Con apego a esta disposición constitucional, la Ley del Seguro Social ha experimentado importantes reformas legales con el propósito de adecuar sus disposiciones a los cambios que ha requerido la realidad social, precisar su marco teórico de sustentación, ampliar la órbita protectora a nuevas circunscripciones territoriales, extender sus servicios a cada vez más amplios grupos de mexicanos y cubrir nuevas contingencias, todo lo cual me propongo demostrar a continuación.

IV. EVOLUCIÓN DEL MARCO TÉCNICO DE SUSTENTACIÓN

La evolución que se ha experimentado en este campo se ha operado en una doble vertiente: por un lado se ha delineado cada vez más la zona que separa a la asistencia pública de la previsión y de la seguridad social, y se han precisado las fronteras entre estas últimas, y por otro se han precisado importantes puntualizaciones en conceptos fundamentales.

En relación a la cobertura municipal, cabe recordar que la República mexicana se integra con 2 327 municipios y hasta septiembre de 1980 el régimen obligatorio operaba en 715.

En este estado de cosas, el 3 de septiembre de 1980 el Consejo técnico del IMSS, con apego a la política social de extender incesante-

mente los beneficios del Seguro Social, acordó ampliar el régimen obligatorio del Seguro Social a 766 municipios (al respecto consúltese el *Diario Oficial* del 26 de septiembre y 31 de octubre de 1980). La resolución adoptada vino a significarse por cuanto duplicó al ámbito municipal incorporando al régimen obligatorio ya que hasta entonces éste cubría 715 municipios a partir del acuerdo, el régimen opera en 1 481.

Como resultado de ello se puede decir que los 846 municipios en los que no opera el régimen obligatorio del Seguro Social (sin contar los 435 municipios en que con apego a los servicios de solidaridad social se brindan servicios de salud) indican el camino a seguir a efecto de que el Instituto sea una entidad plenamente nacional y se extienda el régimen de la seguridad social a la totalidad de los mexicanos, sin que ello signifique abatir los niveles de atención, ni los de prestaciones, sino que, por el contrario, se mejoren estos dos aspectos.

En consecuencia, en el presente, doce entidades federativas cuentan con cobertura plena: Aguascalientes, Baja California Norte y Sur, Campeche, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa y Tabasco, y si se toma en consideración el programa IMSS-COPLAMAR, las acciones del IMSS también cubren en su integridad los estados de Nayarit, San Luis Potosí, Colima y Quintana Roo. En este orden de ideas, se puede decir que en el presente el Seguro Social opera íntegramente en 16 entidades federativas.

V. AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA POBLACIONAL

Al respecto cabe señalar que el Seguro Social ha procurado extender su órbita protectora a grupos cada vez más considerables, así como a grupos no sujetos a las relaciones de trabajo.

A estos propósitos responden diversas disposiciones de la Ley de 1973 como las que abren cauces para incorporar al campesino, las que estructuran la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, los referentes a la continuación voluntaria, y las que permiten impartir servicios solidarios.

Con relación a la extensión de la seguridad social al agro, cabe señalar que aun cuando a partir de 1960, año en que se expidió el reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo, éstos quedaron incorporados al régimen de los trabajadores agrícolas asalariados con los mismos derechos y prestaciones ya establecidos para los asegurados urbanos, sólo en una mínima parte se

obtuvo su protección efectiva, debido, entre otras, a las siguientes razones:

1. La preponderancia de las pequeñas explotaciones agrícolas, así como su dispersión, presentan mayores dificultades para aplicar cualquier forma de seguro social a la agricultura que en el caso de los trabajadores urbanos.
2. Los trámites administrativos, inscripción de afiliados, recaudación de cotizaciones, prácticas, de inspección, etcétera, resultan más costosas por trabajador afiliado, que en aquellas ramas económicas en las que las empresas se encuentren más concentradas desde un punto de vista geográfico.
3. El predominio del trabajo a tiempo parcial, el empleo estacional y el subempleo, a menudo crónico en diversos sectores de la agricultura, así como lo aleatorio de muchos cultivos, complican los cálculos actuariales sobre los cuales se debe operar el seguro.

A través de la continuación voluntaria en el régimen obligatorio de las personas que por causas ajenas a su voluntad dejan de pertenecer a dicho régimen pero deseen seguir protegidos por él, pueden hacerlo siempre y cuando hayan cotizado durante 52 semanas, en lugar de las cien que se exigían anteriormente.

La legislación anterior disponía que quienes quisieran continuar voluntariamente asegurados en los campos de enfermedades y maternidad lo hicieran en forma conjunta con los de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. La ley vigente determina que la continuación voluntaria puede hacerse en los seguros conjuntos de enfermedades y maternidad; de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, o bien en cualquiera de ambos, a elección del asegurado, lo que permite que aquellos que no estén en condiciones de cubrir los dos ramos de aseguramiento voluntario puedan obtener la protección de la salud.

También en relación a la ampliación de la cobertura poblacional, cabe señalar que entre las disposiciones más sobresalientes de la Ley del Seguro Social de 1973 que permiten dar pasos significativos hacia la consecución de la seguridad social integral, figuran las disposiciones relativas a los servicios de solidaridad social a través de las cuales la Ley faculta al IMSS para brindar asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria en favor de los núcleos de población que por el propio estado de desarrollo del país constituyen polos de profunda marginación

rural, suburbana y urbana que el Poder Ejecutivo determine como sujetos de solidaridad social.

Con el propósito de que la canalización de recursos para el otorgamiento de estos servicios no vulnere el equilibrio financiero de la institución, ni derive en perjuicio de las prestaciones de los asegurados, por disposición de la Ley, anualmente la asamblea general del IMSS debe fijar el volumen de egresos que el Instituto deberá destinar para la realización de dichos programas. También participan en el financiamiento de este tipo de servicios, la Federación y los propios beneficiarios, quienes deben contribuir con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos para bien de la comunidad.

Por lo general los grupos marginados integran localidades menores de 2500 habitantes. De conformidad con el X Censo General de Población en México existen 97 580 poblaciones y de ellas 95 410 tienen menos de 2500 habitantes.

Los integrantes de los grupos marginados desempeñan actividades cuyo rendimiento y remuneración son inferiores a las que realiza un trabajador de tiempo completo y por lo general realizan trabajos relacionados con la agricultura, ganadería, avicultura y silvicultura.

Las consideraciones anteriores explican por qué los integrantes de los grupos marginados acusan deficientes niveles nutricionales, de salud, educacionales y de productividad.

En resumen, los grupos marginados lo están respecto del desarrollo nacional y de la riqueza generada; lo están del disfrute de los bienes de la civilización y de los valores de la cultura.

De aquí que desde el año de 1973 y en cumplimiento de la Ley, el Instituto haya procurado organizar en varias regiones la prestación de servicios de solidaridad social, observándose en la práctica que diversos factores dificultaban que los solidario-habientes cumplieran con la obligación de aportar trabajos en beneficio de sus comunidades, lo que contrariaba el espíritu de las disposiciones legales sobre la materia y obstaculizaba el que se ampliara aún más el sistema.

En vista de ello, y ante el imperativo de ampliar significativamente los programas de solidaridad social, se hacía necesario encontrar una fórmula que permitiera superar las dificultades que han afrontado los grupos marginados para contribuir con trabajos comunitarios al financiamiento de este tipo de servicios.

En este estado de cosas, el IMSS y COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) celebraron un convenio el 25 de mayo de 1979 con el propósito de integrar a los grupos involucrados en los programas de solidaridad

social, y lograr que los sitios donde se presenten dichos servicios se multipliquen y se ubiquen de tal manera que los núcleos de población beneficiados tengan fácil acceso y sea, por lo mismo, más efectivo y la promoción de los trabajos comunitarios en apoyo. Con apoyo en este convenio, en el presente se brindan servicios de salud en 435 municipios.

Con base en las consideraciones anteriores, estimo que con apoyo en la política de "seguridad social integral" se deben robustecer los programas de solidaridad social a través de los cuales se brinde los mínimos de bienestar social a los trabajadores no asalariados marginados, programas que se ubican plenamente dentro de la órbita de la seguridad social porque dichos trabajadores ni son incapaces congénitos para el trabajo ni lo repudian como sucede con los destinatarios de la asistencia pública.

En este orden de ideas, considero que darle contenido a la idea de justicia social significa, en nuestros días, reconocer que los beneficios de la seguridad social no deben restringirse a la fuerza laboral asalariada, sino que deben extenderse a los no asalariados, porque de lo contrario se desconocería el hecho evidente de que los trabajadores que sólo cuentan con su propia actividad para subsistir, si bien no están subordinados a un patrón en lo particular, siempre se encuentran subordinados al imperio de la economía.

En mi concepto, los trabajadores no asalariados marginados representan una voluntad de trabajo que hasta el presente no ha sido debidamente aprovechada, voluntad de trabajo que se hace patente en el gran número de pequeñas actividades que desempeñan y en las que comprometen todos los recursos de que disponen.

Si se considera necesario que el Estado continúe y robustezca sus apoyos a todo intento de los trabajadores no asalariados por constituir cooperativas y sociedades de solidaridad social, no es con el propósito de perpetuar sus condiciones de vida y de trabajo que son, en muchos casos, inhumanas, inconvenientes, inútiles e improductivas sino con el fin de aprovechar esa evidente voluntad de trabajo y promover, en forma institucional, su transferencia gradual a formas superiores de realización social.

Asimismo, considero que el propósito de incorporar a los trabajadores no asalariados a la producción nacional dependerá, en buena medida, de que tengan acceso a los servicios de salud y seguridad social, pues ello determinará, o bien que continúen siendo víctimas sistemáticas de la enfermedad y el que su capacidad de trabajo y ganancia siga viéndose limitada, o bien que se encuentren en condiciones favorables para realizar un trabajo socialmente productivo.

VI. COBERTURA DE NUEVAS CONTINGENCIAS SOCIALES

Al respecto cabe señalar que a partir de la Ley del Seguro Social de 1973 se incorporó el seguro de guarderías que protege a las madres trabajadoras contra el riesgo de que sus hijos menores no cuenten con los cuidados necesarios por estar ellas trabajando.

Al respecto resulta oportuno precisar que dentro del grupo de los trabajadores no asalariados, las madres con hijos menores representan un porcentaje considerable debido a que muchas veces la atención y el cuidado de los mismos les impiden realizar un trabajo subordinado. Las que han podido incorporarse plenamente al mundo del trabajo lo han podido hacer porque disfrutaban del seguro de guarderías ya que éste les permite concurrir con su esfuerzo a las actividades productivas del país, sabiendo que sus hijos menores cuentan con los cuidados que requieren.

Sin embargo, los avances que se han operado en materia del seguro de guarderías dejan mucho que desear. Considero que entre las razones que explican el escaso desarrollo que acusa este ramo del seguro, figuran los altos costos que implica la construcción y el funcionamiento de las guarderías y la escasez de personal calificado.

De aquí que con objeto de superar estas limitantes, facilitar en forma imaginativa y económica el desarrollo de las guarderías y al mismo tiempo favorecer la transferencia de grupos de trabajadores no asalariados al grupos de asalariados, en diversos foros he propuesto la creación de guarderías infantiles familiares, que en forma paralela a las guarderías infantiles colectivas tradicionales aseguren la atención de los niños en el domicilio de cuidadoras reconocidas oficialmente que se ocupen del cuidado de tres o cinco niños del rumbo y sean objeto de inspecciones periódicas por parte del IMSS. Con ello se lograría, por una parte, que las cuidadoras saquen un provecho óptimo de su esfuerzo y realicen un servicio de solidaridad social a cambio de una gratificación y, por otra, que las madres beneficiadas, en su gran mayoría trabajadores no asalariadas, se encuentren en posibilidad de desempeñar un trabajo asalariado o bien seguir cursos de capacitación.

En resumen, considero que el desarrollo de este tipo de guarderías permitirá, por una parte, sacar un aprovechamiento óptimo de los apoyos solidarios que tradicionalmente ha practicado la familia mexicana, y por otra, vincular no sólo las políticas de empleo, capacitación y productividad entre sí, sino también a todas ellas con una política de seguridad social integral.