



Of. No. COFEME/18/4415

2018 NOV 26 P 12:12

SIN ANEXOS.

Asunto: Se emite Dictamen Preliminar, respecto del anteproyecto denominado **Acuerdo ACDO.AS2.HCT.290818/208.P.DPES dictado por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, en sesión ordinaria del 29 de agosto de 2018 por el cual se aprueban las Disposiciones para la Prestación del Servicio de Guardería del Instituto Mexicano del Seguro Social.**

DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN

ACUSE

Ciudad de México, a 23 de noviembre de 2018

**MTRA. NORMA GABRIELA LÓPEZ CASTAÑEDA**  
Directora de Administración  
Instituto Mexicano del Seguro Social  
**Presente**

Me refiero al anteproyecto denominado **Acuerdo ACDO.AS2.HCT.290818/208.P.DPES dictado por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, en sesión ordinaria del 29 de agosto de 2018 por el cual se aprueban las Disposiciones para la Prestación del Servicio de Guardería del Instituto Mexicano del Seguro Social**, así como a su formulario de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), ambos instrumentos remitidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y recibidos por esta Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 8 de noviembre de 2018, a través del sistema informático correspondiente<sup>1</sup>. Lo anterior, en respuesta al oficio COFEME/18/3673 de fecha 27 de septiembre de 2018, en el cual este órgano desconcentrado emitió la solicitud de ampliaciones y correcciones al AIR, recibido el 17 de septiembre de 2018.

Sobre el particular, es necesario mencionar que de conformidad con lo indicado en el oficio COFEME/18/3673, el anteproyecto en comento se sitúa en el supuesto señalado en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del **Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo<sup>2</sup> (Acuerdo Presidencial)** (i.e. que la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal); ello, en virtud de que la **Ley del Seguro Social (LSS)<sup>3</sup>** establece en su artículo 203 que los servicios de guardería infantil serán proporcionados por el Instituto, en los términos de las disposiciones que al efecto expida el Consejo Técnico<sup>4</sup>. Asimismo, el artículo 251, fracción VIII, de dicho ordenamiento jurídico faculta a ese Instituto a expedir lineamientos de observancia general para la aplicación para efectos administrativos de lo dispuesto en esa Ley.

<sup>1</sup> [www.cofemersimr.gob.mx](http://www.cofemersimr.gob.mx)

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de marzo de 2017.

<sup>3</sup> Publicada en el DOF el 21 de diciembre de 1995, con su última reforma publicada el 12 de noviembre de 2015.

<sup>4</sup> De conformidad con el artículo 263 de la **Ley del Seguro Social**, el Consejo Técnico del Instituto es el órgano de gobierno, representante legal y el administrador del Instituto y estará integrado hasta por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos a los representantes patronales en la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del Estado, con sus respectivos suplentes y el Ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación estatal.

2

En este sentido, el anteproyecto y su AIR correspondiente quedan sujetos al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Capítulo III de la *Ley General de Mejora Regulatorias* (LGMR), por lo que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 25, fracción II, 26, 27, 71, cuarto párrafo y 75 de dicha Ley, este órgano desconcentrado tiene a bien emitir el siguiente:

## DICTAMEN PRELIMINAR

### I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

En relación con los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en el artículo 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial, esta CONAMER observa que el IMSS, a través del documento *20181108115555\_46369\_Of\_1625 ampliaciones a CONAMER.pdf* anexo a la última versión recibida del AIR correspondiente, detalla que el anteproyecto en comento, simplifica y flexibiliza distintas obligaciones regulatorias de la operación del servicio de guardería que beneficiarán a 171,809 trabajadores asegurados que reciben el servicio. Al respecto, se observa que tales medidas de simplificación y flexibilización se dan por los siguientes conceptos:

- El artículo 4 establece que la comprobación de la vigencia de los derechos del trabajador será realizada por el IMSS y no por parte del trabajador.
- La modificación a los artículos 6, 24, fracciones I y II, así como la eliminación del artículo 33, reduce las causales por las que se puede ser acreedor a sanciones y suspensiones del servicio de guardería y amplía el horario en el que se ofrece el servicio.
- Se elimina del artículo 8 la obligación de realizar los exámenes médicos a los niños exclusivamente en unidades médicas del IMSS.
- El artículo 18 flexibiliza la obligación de informar a las guarderías sobre el estado de salud del niño.

Respecto a la cuantificación que permita evidenciar los ahorros que se generarán con la simplificación de las cargas regulatorias vigentes, ese Instituto manifestó mediante la última versión del AIR correspondiente, que los costos generados por la propuesta regulatoria son aproximadamente de \$141,438,055.86 de pesos anuales, mientras que los ahorros generados por la simplificación de las obligaciones antes señaladas ascienden a \$329,918,357.98 de pesos anuales, por lo que se estimó un ahorro neto mínimo de hasta \$188,480,302.12 de pesos anuales, cumpliendo de esta forma que los ahorros generados por la modificación de las obligaciones regulatorias mencionadas anteriormente son superiores a los costos de cumplimiento del anteproyecto en comento, tal y como se detallará más adelante en el apartado *V. Impacto de la Regulación* del presente escrito.

Por consiguiente, la CONAMER realizó una valoración sobre tales acciones y observa que efectivamente, tales obligaciones regulatorias quedarán simplificadas y flexibilizadas una vez que se haya emitido el anteproyecto en comento; lo anterior, de conformidad con lo establecido en los artículos 4, 6, 8, 18 y 24 de la propuesta regulatoria.

En este sentido, esta Comisión estima que con dicha justificación se atiende a lo previsto en el artículo 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial.

<sup>5</sup> Publicada en el DOF el 18 de mayo de 2018.

2



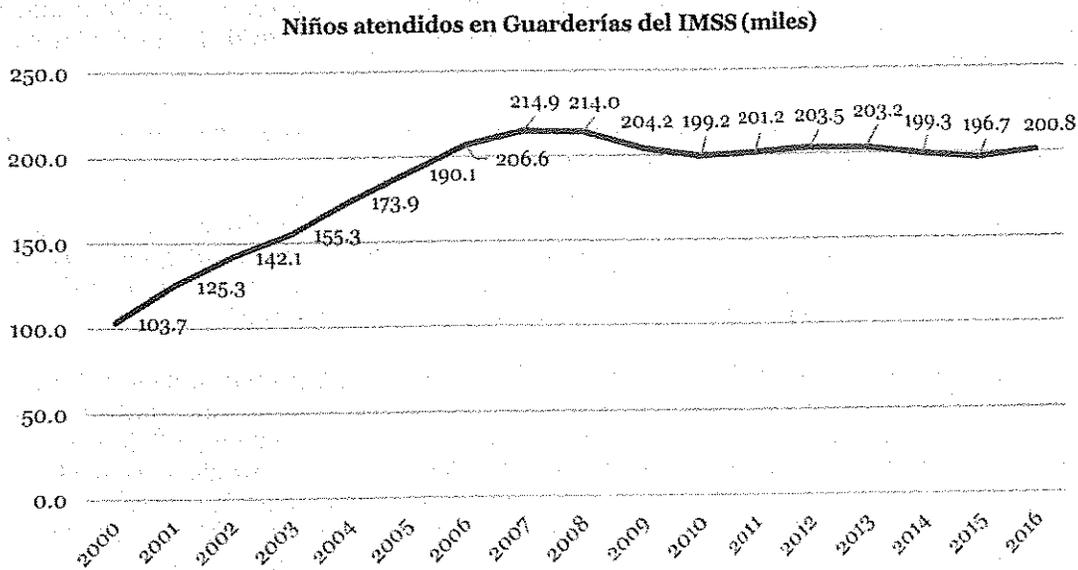
## II. Consideraciones generales

Las guarderías o estancias infantiles son servicios de seguridad social para los beneficiarios del Seguro Social que tienen como propósito atender, cuidar y garantizar el desarrollo integral de los hijos de estos durante el tiempo de su ocupación laboral. Su principal objetivo es complementar adecuadamente los cuidados que recibe el hijo del beneficiario en el medio familiar<sup>6</sup>.

En ese tenor, la LSS establece en su Sección Primera, Capítulo VII, que el seguro de guarderías tiene la finalidad de cubrir el riesgo de no poder proporcionar cuidados durante la jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia y que dicho servicio debe proporcionarse cuidando la salud del niño, 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, a constituir hábitos higiénicos, sana convivencia y cooperación en el esfuerzo común; todo ello de manera sencilla acorde a su edad y a la realidad social, cuidando respetar los elementos formativos de estricta incumbencia familiar.

Por tales motivos, el 30 de junio de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el *Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guardería* (Reglamento) a fin de normar dichos servicios.

Respecto a lo anterior, con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la cobertura de las guarderías del IMSS en el país ha aumentado en un 48% con 476 nuevas guarderías en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2016, llegando a atender a 200,836 niños en ese último año, situación que manifiesta la creciente importancia de dicho servicio, además de que el número de niños atendidos por guardería ha crecido en 21%.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

<sup>6</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS). *El cuidado del niño en las guarderías*, en *Cuadernos de Salud Pública* No. 24. Suiza, (1965). Disponible en: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/41458/1/WHO\\_PHP\\_24\\_\(part1\)\\_spa.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/41458/1/WHO_PHP_24_(part1)_spa.pdf)

2



En ese contexto, el 30 de octubre de 2017 se publicó en el DOF el Acuerdo ACDO.AS1.HCT.290317/50.P.DPES dictado en la sesión ordinaria celebrada el 29 de marzo de 2017, mediante el cual se autoriza la reforma de la fracción II y el último párrafo, del artículo 31, del Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guardería, en el que se precisa que en los casos en que se acredite una suspensión temporal o definitiva del servicio a raíz de un fenómeno natural, calamidad o causa operativa, el Instituto, previo acuerdo del H. Consejo Técnico, otorgará a los trabajadores usuarios una ayuda en efectivo conforme a los lineamientos que para tal efecto se emitan, ampliando las condiciones para otorgar la ayuda en efectivo a los trabajadores usuarios.

Finalmente, en sesión ordinaria del 29 de agosto de 2018, el H. Consejo Técnico del IMSS dictó el Acuerdo ACDO.AS2.HCT.290818/208.P.DPES, mediante el cual aprobó las Disposiciones para la Prestación del Servicio de Guardería del Instituto Mexicano del Seguro Social que sustituirían al Reglamento vigente, con la finalidad de facilitar la operación de las actividades realizadas en las guarderías del IMSS, ya que dicho Reglamento fue emitido hace más de 20 años y "no responde a la forma, términos y condiciones actuales del servicio de guardería" que proporciona ese Instituto.

Bajo esta perspectiva, esta CONAMER considera pertinente la expedición del anteproyecto de mérito, en virtud de que su implementación permitirá que los trabajadores que utilicen los servicios de guardería cuenten con un instrumento normativo actualizado que les dé certidumbre sobre sus obligaciones y de los servicios que reciben.

### III. Objetivos regulatorios y problemática

En lo referente al presente apartado, de acuerdo con la información presentada por el IMSS a través del AIR correspondiente, la propuesta regulatoria tiene como objetivo contar con un documento actualizado y armonizado al marco jurídico y administrativo vigente, así como responder a las necesidades operativas que requiere la prestación del servicio de guardería previsto en los artículos 201 al 207 de la LSS, lo cual facilitará la operación y regulación de las actividades realizadas en las guarderías del Instituto.

Adicionalmente, ese Instituto mencionó que el anteproyecto regulatorio "adecua la naturaleza normativa y denominación del actual Reglamento".

En este sentido, mencionó que la necesidad de emitir la propuesta regulatoria radica en que el Reglamento vigente "contiene obligaciones específicas a cargo de los asegurados, así como otros aspectos que resultan obsoletos, en virtud de que la operación del servicio de guardería ha evolucionado, generando nuevas condiciones que demandan su actualización".

Asimismo, señaló que la normatividad vigente limita la regulación del servicio de guardería a lo establecido en el propio Reglamento, así como las políticas y normas dictadas por el IMSS y omite la posibilidad de tomar en consideración disposiciones legales que se han emitido posteriormente a su entrada en vigor, derivado del avance en materia de atención, cuidado y desarrollo integral infantil, a través de ordenamientos como: la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y su Reglamento, o la Norma Oficial Mexicana NOM-009-SEGOB-2015, Medidas de previsión, prevención y mitigación de riesgos en centros de atención infantil en la modalidad pública, privada y mixta.

Aunado a lo anterior, ya que los exámenes médicos para los niños deben realizarse exclusivamente por el IMSS, se mencionó que en los años 2014 y 2015 *"la solicitud de valoración médica fue calificada por los usuarios como uno de los trámites más molestos, con mayores costos de operación y una deficiencia en la prestación de los servicios médicos. Además para los trabajadores representa retraso en el servicio de guardería que reciben, aumento en el tiempo de espera para que reciban la consulta médica respectiva y reducción de ingresos al solicitar permisos constantes en su fuente de trabajo para trasladar al niño a la unidad médica del IMSS que le corresponde"*.

En ese sentido, durante 2016 y 2017 ese Instituto hizo un pilotaje para aceptar la valoración de un médico particular para admitir a los niños a la guardería después de una enfermedad, dichas valoraciones representan hasta 1.2 millones de consultas en las Unidades de Medicina Familiar. Tal iniciativa fue aceptada por el 67% de los usuarios que optaron por la valoración médica particular, situación que equivaldría a una reducción de cerca de 50 mil consultas médicas por mes, con el consecuente ahorro de días laborables perdidos por ausencias no planificadas de los usuarios.

De igual forma, una de las principales problemáticas identificadas por ese Instituto radica en el hecho de que el Reglamento vigente establece que el horario del servicio de guardería será durante la jornada de trabajo del asegurado, lo que limita hacer uso de la guardería en un horario mayor, es decir, durante el horario de funcionamiento autorizado por el Instituto.

Finalmente, ese Instituto señaló que el Reglamento vigente contiene especificaciones que pueden generar confusión en los usuarios y generan cargas regulatorias innecesarias, aunado a que no contempla algún mecanismo en el que el trabajador manifieste su opinión, observaciones o desacuerdos con respecto a los servicios y la atención del servicio de guardería que recibe.

Bajo tales consideraciones, se consideran justificados los objetivos y la problemática que da origen a la regulación propuesta.

#### **IV. Alternativas a la regulación**

En referencia al presente apartado, de acuerdo a la información incluida en el AIR correspondiente, se observa que el IMSS consideró la posibilidad de no emitir regulación alguna; no obstante, desestimó esta opción al considerar que *"implicaría incumplir con el Acuerdo ACDO.AS2.HCT.290818/208.P.DPES del H. Consejo Técnico mediante el que fueron aprobadas, además de que continúe vigente un documento desactualizado que no responde a las necesidades actuales del servicio de guardería"*.

Asimismo, ese Instituto señaló la inconveniencia de aplicar esquemas de autorregulación, en razón de que *"para facilitar los procedimientos y cuidar la seguridad e integridad de los niños, es necesario contar con parámetros generales que garanticen la calidad homogénea del servicio por lo que no es posible que se autorregule"*.

El IMSS también previó la implementación de esquemas voluntarios; sin embargo, la descartó debido a que *"los esquemas voluntarios por sí solos pudieran traducirse en una manifestación de buenas intenciones que no necesariamente garantizan la adecuada operación del servicio de guardería que el Instituto otorga a sus derechohabientes, ni que el servicio sea homogéneo en todas las unidades"*.

De igual forma, ese Instituto manifestó haber previsto la opción de aplicar incentivos económicos, no obstante consideró que dicha opción resultaba inconveniente ya que *"esta opción no es aplicable al servicio de guardería que otorga el Instituto"*.

Por otra parte, mediante el AIR correspondiente, ese Instituto destacó que el anteproyecto en comento es la mejor alternativa para abordar la problemática señalada en el apartado anterior, en razón de lo siguiente:

- Establece actividades generales del servicio dejando lo específico a la normatividad que emita el IMSS para la operación de las guarderías;
- Permitirá regularizar la naturaleza normativa y denominación del actual Reglamento;
- Reconoce que existen disposiciones jurídicas y administrativas de aplicación obligatoria al servicio de guardería, derivadas de la evolución en materia de atención, cuidado y desarrollo integral infantil y no se limita a la aplicación de la normatividad del IMSS;
- Establece el derecho del trabajador de manifestar su opinión, observaciones o desacuerdos sobre los servicios y la atención del servicio de guardería que recibe, lo cual es desconocido para algunos usuarios del servicio;
- Se actualizan y reorganizan los supuestos que el Reglamento vigente contemplaba para aplicar sanciones, estableciendo que será la Delegación del Instituto la que se encargará de valorar y fundamentar la aplicación de las mismas, y
- Se elimina el comprobante de certificación de vigencia de derechos que la guardería ya valida en línea, trasladando expresamente al Instituto la obligación de comprobar la vigencia de derechos del trabajador para disfrutar del servicio.

Por consiguiente, este órgano desconcentrado observa que ese Instituto analizó distintas alternativas de política pública que pueden atender a la problemática y objetivos antes descritos, dando así cumplimiento al requerimiento de esta Comisión en materia de evaluación de alternativas regulatorias.

## V. Impacto de la Regulación

### 1. Disposiciones y/u obligaciones

Respecto al presente apartado, ese Instituto identificó y justificó la emisión de acciones regulatorias contenidas en el anteproyecto en comento, en los términos que a continuación se describen:

**Cuadro 1. Identificación y justificación de las acciones regulatorias**

Establece	Numeral	Justificación
Obligación	Artículo 13	Se especifica que la entrega del niño al trabajador se realizará previo cumplimiento de los requisitos electrónicos o documentales que disponga el Instituto, debido a las herramientas tecnológicas con las que se cuenta actualmente en beneficio de los particulares, considerando que cada guardería cuenta con los elementos necesarios para llevar a cabo el registro biométrico de referencia.
Obligación	Artículo 18 fracción IV	Establece la obligación de entregar al niño despierto, aseado y con la cabeza descubierta con motivos de salud y seguridad del menor.
Obligación	Artículo 20	Menciona la obligación del trabajador de asistir a las reuniones administrativas solicitadas por la guardería, contribuyendo a la continuidad de las actividades educativas de la guardería.

2



Establece	Numeral	Justificación
Obligación	Artículo 21	Establece que el trabajador causará baja en la prestación del servicio de guardería, cuando omita justificar las inasistencias del niño por ocho días continuos. Al respecto, el 100% de los casos en que se suspende indefinidamente a un trabajador por esta causa, siempre tiene la posibilidad de ingresar una nueva solicitud de inscripción para volver a recibir el servicio.
Sanción	Artículo 24, fracción II	Añade diversas causas por las que se puede suspender el servicio de guardería, entre las que se encuentran el no conducirse con respeto y cortesía, no mantener los actualizados los datos laborales del trabajador y personales del menor, incumplir con los requisitos documentales para el registro de salida del niño y por la falta de veracidad en la documentación proporcionada por el trabajador; evocadas al óptimo control y funcionamiento de la guardería.
Sanción	Artículo 24, fracción IV	Se dará de baja en la prestación del servicio de guardería cuando reincida en el incumplimiento de los siguientes casos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuando no recoja al menor en el horario de la guardería y se le considere en estado de abandono.</li> <li>- Cuando la información y documentación que proporcione el trabajador no sea veraz.</li> <li>- Al presentarse a recoger al niño bajo el influjo de sustancias tóxicas que alteren su estado de conciencia.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información del AIR correspondiente.

Bajo esta perspectiva, esta Comisión observa que las acciones regulatorias inherentes a la regulación en comento fueron identificadas, considerando que las mismas se encuentran alineadas a los objetivos planteados.

## 2. Costos

Respecto al presente apartado, esta Comisión observa que mediante el documento 2018110811555 46369 Of 1625 ampliaciones a CONAMER.pdf anexo a la última versión recibida del AIR correspondiente, ese Instituto realizó un desglose de los costos por realizar las obligaciones contenidas en el anteproyecto, atendiendo el requerimiento realizado por esta Comisión a través de la solicitud de ampliaciones y correcciones con número COFEME/18/3673, tal y como se describe en la siguiente tabla:

**Cuadro 2. Costos identificados por el IMSS.**

Rubro	Datos y consideraciones.	Costo anual (pesos)
Requisitos electrónicos que los trabajadores deben realizar para el registro de salida.	<p>La toma de los biométricos y la fotografía para realizar el registro del trabajador y de las personas autorizadas en el sistema que para el efecto dispone el IMSS se lleva a cabo en las instalaciones de las guarderías y se realiza una sola ocasión al momento de la inscripción. Durante el trámite de inscripción del niño, esta actividad como máximo implica en promedio treinta minutos, lo que podría representar un costo promedio por trabajador de \$22.26 pesos.</p> <p>El monto del supuesto anterior se obtuvo a partir de los siguientes datos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El salario promedio que registraron los trabajadores asegurados inscritos en el IMSS en agosto de 2018 fue de \$356.15 pesos<sup>7</sup> por día, estimando una jornada laboral de ocho horas, donde una hora trabajada equivaldría a \$44.52 pesos.</li> </ol>	\$3,824,360.96

<sup>7</sup> Comisión Nacional de los Salarios Mínimos  
<https://www.gob.mx/conasami/documentos/informe-mensual-sobre-el-comportamiento-de-la-economia-septiembre-de-2018>

2



Rubro	Datos y consideraciones.	Costo anual (pesos)
	<ol style="list-style-type: none"> <li>El número de trabajadores beneficiarios del servicio de guardería del IMSS en septiembre de 2018 fue de 171,809, respecto a quienes se considera que hicieron el trámite una vez.</li> <li>Considerando que la duración de la actividad es de treinta minutos, se dividió entre 2 el monto de una hora trabajada, lo que resultó en \$22.26 pesos, cifra que se multiplicó por los 171,809 trabajadores.</li> </ol>	
Aseo adicional del menor para la entrada a la guardería.	<p>La entrega de los niños en la guardería tiene una duración aproximada de cinco minutos, y en su caso, el aseo adicional podría implicar ocho minutos más, ya que en su mayoría se trata de descubrirle la cabeza al niño y un cambio de pañal, si fuera necesario en ese momento.</p> <p>Esta solicitud de aseo adicional al niño es excepcional, por lo que en un supuesto extremo podría requerirse en promedio dos veces al año; es decir, 16 minutos con un costo promedio de \$11.84 pesos por trabajador.</p> <p>El monto del supuesto anterior se obtuvo a partir de los siguientes datos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El salario promedio que registraron los trabajadores asegurados inscritos en el IMSS en agosto de 2018 fue de \$356.15 pesos por día, por una jornada laboral de ocho horas, donde una hora trabajada equivaldría a \$44.52 pesos y un minuto \$0.74 pesos.</li> <li>El número de trabajadores beneficiarios del servicio de guardería del IMSS en septiembre de 2018 fue de 171,809, y se consideró que hicieron el trámite de inscripción a guardería una vez.</li> <li>Se multiplicó el costo de un minuto trabajado como se explicó en el numeral 1, por los 16 minutos que dura la actividad y se obtuvo como resultado \$11.84 pesos, cifra que se multiplicó por los 171,809 trabajadores, con lo que se calculó el costo anual aproximado.</li> </ol>	\$2,034,218.56
Traslado del trabajador para asistir a reuniones administrativas solicitadas por la guardería.	<p>Teniendo en cuenta que en el país, el tiempo de traslado promedio de un destino a otro es de cuarenta y cuatro minutos<sup>8</sup>, más una hora aproximada de duración de la reunión, se considera que el trabajador invertiría aproximadamente dos horas de sus actividades para cumplir con esta regulación. Regularmente, se procura realizar las reuniones administrativas que requieran la presencia de los trabajadores fuera de su horario laboral. Sin embargo, si la reunión se realizara durante la jornada laboral y suponiendo que se pudiera requerir la presencia del trabajador en la guardería tres veces al año, el costo promedio anual por trabajador sería de \$267.12 pesos.</p> <p>El monto del supuesto anterior se obtuvo a partir de los siguientes datos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El salario promedio que registraron los trabajadores asegurados inscritos en el IMSS en agosto de 2018 fue de \$356.15 pesos por día, por una jornada laboral de ocho horas, donde una hora trabajada equivaldría a \$44.52 pesos.</li> </ol>	\$45,893,620.08

<sup>8</sup> Boletín UNAM-DGCS-384, Ciudad Universitaria. 1 de junio de 2017. <http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2017384.html>

2



Rubro	Datos y consideraciones.	Costo anual (pesos)
	<p>2. El número de trabajadores beneficiarios del servicio de guardería del IMSS en septiembre de 2018 fue de 171,809, y se consideró que hicieron el trámite de inscripción a guardería una vez.</p> <p>Se multiplicó el costo de una hora trabajada por 2 para estimar el costo del tiempo que invierte un trabajador en una reunión, lo que resultó en \$89.04 pesos, cifra que se multiplicó por 3 que es el número de veces que se llevará a cabo la actividad, lo que dio como resultado \$267.12 pesos, que a su vez se multiplicó por los 171,809 trabajadores, con lo que se obtuvo el costo anual.</p>	
Aumento de las suspensiones en la prestación del servicio debido a las causales establecidas en el artículo 24, fracción II.	<p>La suspensión del servicio de guardería por un día es una sanción excepcional a los trabajadores, por lo que en un supuesto extremo, considerando un promedio de una suspensión al año por cada una de las nuevas regulaciones en las 1,386 guarderías en operación, se tiene lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Obligación del artículo 14, conducirse en todo momento con respeto y cortesía. <ul style="list-style-type: none"> <li>Costo unitario de la suspensión: \$356.15 pesos.</li> <li>Costo anual de la regulación: <b>\$493,623.90 pesos.</b></li> </ul> </li> <li>Obligación artículo 16 párrafo primero e incisos a) y b), mantener actualizados los datos laborales del trabajador, los personales del niño y de la persona autorizada. <ul style="list-style-type: none"> <li>Costo unitario de la suspensión: \$356.15 pesos.</li> <li>Costo anual de la regulación: <b>\$493,623.90 pesos.</b></li> </ul> </li> <li>Obligación del artículo 13, cumplimiento de los requisitos electrónicos o documentales para la plena identificación y el adecuado registro de salida del niño. <ul style="list-style-type: none"> <li>Costo unitario de la suspensión: \$1,068.45 pesos.</li> <li>Costo anual de la regulación: <b>\$1,480,871.70 pesos.</b></li> </ul> </li> <li>Obligación artículo 16 segundo párrafo, la documentación e información proporcionada por el trabajador debe ser veraz. <ul style="list-style-type: none"> <li>Costo unitario de la suspensión: \$3,561.50 pesos.</li> <li>Costo anual de la regulación: <b>\$4,936,239.00 pesos.</b></li> </ul> </li> </ol> <p>El monto de los supuestos anteriores se obtuvo a partir de los siguientes datos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El salario promedio que registraron los trabajadores asegurados inscritos en el IMSS en agosto de 2018 fue de \$356.15 pesos por día.</li> <li>El número de guarderías en operación en septiembre de 2018 fue de 1,386.</li> <li>Se multiplicó el monto que representa un día de trabajo conforme a lo explicado en el numeral 1 por el número de días de suspensión que establece cada inciso del artículo 24, fracción II, lo que a su vez se multiplicó por el número de guarderías en operación.</li> </ol>	<b>\$7,404,358.50</b>
Aumento de las bajas en la prestación del servicio debido a las causales establecidas en el artículo 24, fracción IV.	<p>No se cuenta con registro de que el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 24, relacionado con la baja del servicio haya sucedido alguna vez en los últimos cinco años, no obstante se calcularon las erogaciones en las que podrían incurrir los particulares en el supuesto de que hubiera como máximo dos bajas al año por unidad.</p>	<b>\$82,281,497.76</b>

2



Rubro	Datos y consideraciones.	Costo anual (pesos)
	<p><i>El monto del supuesto anterior, se obtuvo a partir de los siguientes datos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El costo promedio mensual del servicio de guardería particular en el país asciende a \$2,473.59 pesos<sup>9</sup>, multiplicado por los 12 meses del año, da como resultado la cantidad de \$29,683.08 pesos anuales.</li> <li>2. El número de guarderías en operación en septiembre de 2018 es de 1,386.</li> <li>3. Para obtener el costo anual estimado de esta regulación, se multiplicó el costo anual del servicio de guardería señalado en el numeral 1 por 2 que es el número máximo de bajas por unidad, con lo que se obtuvo \$59,366.16 pesos, cifra que a su vez se multiplicó por el número de guarderías en operación.</li> </ol>	

Fuente: Elaboración propia con información del AIR correspondiente.

Tomando en consideración todos los puntos antes expuestos, se estima que con la entrada en vigor del presente anteproyecto, **los costos totales que se generarían para los particulares estarían en el orden de los \$141,438,055.86 de pesos anuales**, conforme lo detallado previamente en este apartado.

### 3. Beneficios

En contraparte, el IMSS indicó en el documento *20181108115555 46369 Of 1625 ampliaciones a CONAMER.pdf* anexo a la última versión del AIR correspondiente, tal y como se expresó en el apartado I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria del presente escrito, que una vez formalizada la propuesta regulatoria se podrían generar distintos ahorros que se describen a continuación:

**Cuadro 3. Ahorros identificados por el IMSS.**

Rubro	Datos y consideraciones.	Disminución del costo anual (pesos)
Evitar realizar la comprobación de derechos por parte del trabajador	<p><i>Con la reversión de la carga de la comprobación de la vigencia de los derechos al IMSS, en promedio el trabajador cuyo hijo está inscrito en una guardería ahorrará el equivalente a un día de salario promedio más los gastos de traslado extra que implican una visita a la Subdelegación del Instituto que le corresponda para obtener la constancia de vigencia de derechos una vez al año.</i></p> <p><i>El monto de los beneficios antes mencionados se obtuvo a partir de los siguientes datos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El salario promedio que registraron los trabajadores asegurados inscritos en el IMSS en agosto de 2018 fue de \$356.15 pesos por día.</li> </ol>	\$71,652,943.45

<sup>9</sup> Índice nacional de precios al consumidor publicado por el INEGI con fecha 17 de agosto de 2018, en el DOF. Apartado Ciudades, Productos, Numerales: 7. Educación y esparcimiento, 7.1 Educación, 7.1.1 Educación Privada, rubro 67 Guarderías y estancias infantiles.

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5535226&fecha=17/08/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5535226&fecha=17/08/2018)  
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/inp/preciospromedio/Exportacion.aspx>

2



COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

Rubro	Datos y consideraciones.	Disminución del costo anual (pesos)
	<ol style="list-style-type: none"> <li>El gasto de traslado (ida y vuelta) de \$60.90 pesos (costo promedio por trayecto de \$30.45<sup>10</sup> pesos) a la Subdelegación del IMSS.</li> <li>El número de trabajadores que fueron beneficiarios del servicio de guardería del IMSS en septiembre de 2018 fue de 171,809, y se consideró que hicieron el trámite de inscripción a guardería una vez.</li> <li>Para obtener el monto estimado del ahorro por la regulación, se sumó el costo de un día de trabajo conforme a lo explicado en el numeral 1 más el costo del traslado descrito en el numeral 2, lo que resultó en \$417.05 pesos, cifra que a su vez se multiplicó por 171,809 trabajadores beneficiarios.</li> </ol>	
Evitar un día de suspensión al extender el horario en el que se presta el servicio de guardería.	<p>Según los registros, la suspensión del servicio de guardería por un día por no llegar a tiempo a recoger al niño es una sanción excepcional a los trabajadores, ya que el personal de la unidad tiene que agotar todos los medios para localizar al trabajador y a las personas autorizadas. Por ello, considerando cuatro suspensiones al año por guardería debido a esta causa, se obtuvo el monto de los beneficios al evitar 5,544 días de suspensión del servicio a partir de los siguientes datos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Un día de suspensión del servicio implicaría un día perdido del trabajo y el salario promedio que registraron los trabajadores asegurados inscritos en el IMSS en agosto de 2018 fue de \$356.15 pesos por día.</li> <li>El número de guarderías en operación al mes de septiembre de 2018 fue de 1,386.</li> <li>Para obtener el ahorro estimado por la regulación, se multiplicó el salario promedio diario por las cuatro suspensiones, lo que dio como resultado \$1,424.60 pesos, cifra que a su vez se multiplicó por las 1,386 guarderías en operación.</li> </ol>	\$1,974,495.60
Reducción de informes a la guardería sobre el estado de salud del niño.	<p>El Reglamento vigente obligaba al trabajador a informar del estado de salud del niño cada día de servicio recibido, actividad que implica al menos cinco minutos en cada ocasión con un costo de \$3.70. Este tiempo, multiplicado por los 256 días en que aproximadamente una guardería de IMSS presta servicios durante el año implica un gasto para el trabajador de \$947.20 pesos anuales. Al ser esta actividad obligatoria para los 171,809 trabajadores, representa un gasto anual de 162,737,484.80 pesos aproximadamente.</p> <p>En este sentido, con la nueva regulación se disminuye hasta en 96.1% el número de veces en que debe realizarse esta actividad. Lo anterior, en el supuesto de que un niño puede presentar algún incidente o alteración que deba informarse máximo 10 ocasiones al año, lo que representaría un gasto aproximado por trabajador de \$37 al año.</p>	\$156,380,551.80

<sup>10</sup> Índice nacional de precios al consumidor publicado por el INEGI con fecha 17 de agosto de 2018, en el DOF. Aparatado Ciudades, Productos, Numerales: 6. Transporte, 6.1 Transporte público.  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5535226&fecha=17/08/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5535226&fecha=17/08/2018)  
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/inp/preciospromedio/>

2



COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

Rubro	Datos y consideraciones.	Disminución del costo anual (pesos)
	<p>Los montos de los supuestos anteriores se obtuvieron a partir de los siguientes datos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El salario promedio que registraron los trabajadores asegurados inscritos en el IMSS en agosto de 2018 fue de \$356.15 pesos por día, por una jornada laboral de ocho horas, donde una hora trabajada equivaldría a \$44.52 pesos y un minuto a \$0.74 pesos.</li> <li>El número de trabajadores que fueron beneficiarios del servicio de guardería del IMSS en septiembre de 2018 fue de 171,809, y se consideró que hicieron el trámite de inscripción a guardería una vez.</li> </ol>	
Reducción en el número de suspensiones resultado de eliminar algunos motivos por los que se puede suspender el servicio y el permitir hasta 3 reincidencias.	<p>Según los registros, la suspensión del servicio de guardería por un día es una sanción excepcional a los trabajadores, por lo que en un supuesto extremo, considerando dos suspensiones al año por cada uno de los 171,809 trabajadores beneficiarios, se obtendría un promedio de 343,618 suspensiones al año, lo que implicaría un costo aproximado de \$122,379,550.70 pesos anuales.</p> <p>Se considera que por la eliminación de algunos motivos por los que se puede suspender el servicio y por permitir hasta tres reincidencias se podría tener una reducción de hasta 33% en el número de suspensiones al año y se tendrían en promedio 114,539 suspensiones.</p> <p>Los montos de los supuestos anteriores se obtuvieron a partir de los siguientes datos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Un día de suspensión del servicio implicaría un día perdido de trabajo. Según el salario promedio que registraron los trabajadores asegurados inscritos en el IMSS en agosto de 2018 son \$356.15 pesos por día.</li> <li>El número de trabajadores que fueron beneficiarios del servicio de guardería del IMSS en septiembre de 2018 fue de 171,809, y se consideró que hicieron el trámite de inscripción a guardería una vez.</li> <li>El promedio de reducción de las suspensiones se obtuvo del supuesto de dos días de suspensión del servicio por año a los 171,809 trabajadores beneficiarios, lo que arrojó un estimado de 343,617 suspensiones al año, cifra que se dividió entre 3 que es el número máximo de incidencias permitidas, lo que dio como resultado las 114,539 suspensiones al año. Esta cifra se restó de las 343,617 suspensiones estimadas y se obtuvo la reducción de las suspensiones anuales, la cual sería de 229,079 casos. Asimismo cada caso se multiplicó por el monto de un día de salario promedio de los trabajadores.</li> </ol>	\$81,586,367.13
Eliminación de la obligación de realizar los exámenes médicos a los niños	<p>Considerando que el salario promedio que registraron los trabajadores asegurados inscritos en el IMSS en agosto de 2018 fue de 356.15 pesos por día, y el costo promedio de una consulta con un médico general en consultorio particular es</p>	\$18,324,000

2



Rubro	Datos y consideraciones.	Disminución del costo anual (pesos)
exclusivamente en unidades médicas del IMSS.	<p>de \$325.61<sup>m</sup> pesos, se obtiene un ahorro unitario para el trabajador de \$30.54 pesos.</p> <p>Estimando que se lleven a cabo 50,000 consultas por este rubro al mes, se tiene un ahorro mensual de ascenderá a \$1,527,000.00 pesos.</p>	

Fuente: Elaboración propia con información del AIR correspondiente.

Bajo esta perspectiva, considerando la evaluación anteriormente descrita, los **beneficios y ahorros totales que se obtendrán por la implementación de la regulación propuesta son de aproximadamente \$329,918,357.98 pesos anuales.**

Aunado a lo antes mencionado, se observa que el anteproyecto regulatorio contiene los siguientes beneficios:

- Se especifica que la notificación al trabajador deberá ser inmediata en caso de que un niño requiera atención médica de urgencia.
- Al adicionar la obligación por parte de las guarderías de entregar el niño al trabajador despierto, aseado y con la cabeza descubierta se reduce el riesgo de un incidente en la seguridad y salud del menor.
- Los trabajadores tendrán mayor certeza sobre el correcto uso de sus datos personales y los del menor, al mencionar de manera explícita que los mismos se considerarán como información clasificada.
- Se incentiva a mejorar la calidad del servicio de guarderías al establecer un mecanismo a través del cual los trabajadores puedan manifestar su opinión, observaciones o desacuerdos en cuanto a la atención que reciben.
- El hecho de que un niño padezca un trastorno físico, mental o algún padecimiento de tipo irreversible e incapacitante deja de ser un obstáculo para ser admitido en alguna de las guarderías del IMSS.
- En relación con el beneficio que tendrán los trabajadores al no ser obligados a realizar los exámenes de salud en las unidades médicas del IMSS, significa también una menor saturación en las unidades médicas del Instituto agilizando y mejorando el servicio de guardería.

Al respecto, ese Instituto también mencionó que *“esta situación representará un ahorro aproximado mensual de \$36,650,000.00 pesos y anual de \$439,800,000.00 pesos para el IMSS, considerando que el costo unitario de la consulta de medicina familiar en el Instituto asciende a \$733.00 pesos, de acuerdo con lo establecido en el Anexo 1 del Acuerdo ACDO.AS3.HCT.29117/275.P.DF, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2017”.*

Ala luz de lo expuesto con antelación, este órgano desconcentrado observa que, **toda vez que los costos derivados del anteproyecto serán de aproximadamente \$141,438,055.86 pesos anuales mientras que los beneficios y ahorros podrían ascender a \$329,918,357.98 pesos anuales, se observa que ello implicaría que la regulación resulta viable en términos económicos.**

<sup>11</sup> Índice nacional de precios al consumidor publicado por el INEGI con fecha 17 de agosto de 2018, en el DOF. Aparatado Ciudades, Productos, Numerales: 5. Salud y cuidado personal, 5.1.2 Servicios médicos, 57 Servicios médicos.  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5535226&fecha=17/08/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5535226&fecha=17/08/2018)  
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/inp/preciospromedio/Exportacion.aspx>

2

En consecuencia y conforme a la información presentada por el IMSS, se aprecia que la regulación cumple con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en elaboración y aplicación y que éstas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

## VI. Consulta pública

En lo que respecta al presente apartado, es conveniente señalar que desde el día en que se recibió el anteproyecto de referencia, se hizo público a través del portal de internet de esta Comisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 73 de la LGMR.

Al respecto, cabe señalar que, hasta la fecha de emisión del presente oficio, se ha recibido un comentario el 9 de octubre de 2018 de parte de Gabriel Aranda Zamacona, mismo que tiene como identificadores B000183601 y B000183606, ya que fue remitido en dos ocasiones.

Dicho comentario, se encuentran disponible para su consulta, a través de la siguiente liga electrónica:

<http://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/22248>

Lo anterior, a fin de que ese Instituto efectúe las adecuaciones que estime convenientes al anteproyecto o, de lo contrario, brinde una justificación puntual de las razones por las que no consideró pertinente su incorporación.

Por todo lo expresado con antelación, esta CONAMER queda en espera de que el IMSS brinde la respuesta correspondiente al presente **Dictamen Preliminar**, manifestando su consideración respecto de los comentarios realizados por el particular, y se realicen las modificaciones que correspondan al AIR y/o al anteproyecto, o bien, comunique por escrito las razones por las que no consideró pertinente su incorporación, en cumplimiento con lo señalado por el artículo 75 de la LGMR.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos antes mencionados, en los artículos Décimo Transitorio de la LGMR, en los artículos 7, fracción I, 9, fracciones XI, XXV y XXXVIII y penúltimo párrafo, y 10, fracción VI, y XXI del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*<sup>12</sup>, así como en el artículo Primero, fracción I, del *Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican*<sup>13</sup>.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**Atentamente**  
El Coordinador General



**JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ**

LCF/AFCA

<sup>12</sup> Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.

<sup>13</sup> Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.