

**RECOMENDACIONES**

PARA IMPLEMENTAR

UNA **POLÍTICA** DE

**PERMISOS  
PARENTALES**

**EN MÉXICO**



**earlyi**  
Conocer más. Decidir mejor.



RECOMENDACIONES PARA IMPLEMENTAR  
UNA **POLÍTICA DE PERMISOS**  
**PARENTALES** EN MÉXICO

© Early Institute, A.C.  
Todos los derechos reservados, 2019  
Primera edición

Autor: Cándido Pérez Hernández  
Revisor: Abraham Madero Márquez  
Cuidado de la edición: Ramón Meza  
Imagen de portada: @AdobeStock  
Diseño editorial y forros: Patricia Reyes

Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier medio impreso, mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético u otro existente o por existir, sin el permiso previo del titular de los derechos correspondientes.

El contenido de las citas, opiniones y referencias que forman parte de esta obra son responsabilidad exclusiva del autor.



    **Early Institute** · [earlyinstitute.org](http://earlyinstitute.org)

**RECOMENDACIONES**

PARA IMPLEMENTAR

UNA **POLÍTICA** DE

**PERMISOS  
PARENTALES  
EN MÉXICO**

**EARLY INSTITUTE**



# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	8
<b>1. Políticas de permisos parentales en el contexto internacional</b> .....	12
<b>2. Política de permisos parentales en México</b> .....	20
<b>a.</b> Iniciativas de ley relacionadas a permisos parentales presentadas en el Congreso de la Unión, en el periodo 2012-2018 .....	24
<b>b.</b> Opinión pública respecto a igualar los permisos de maternidad y paternidad .....	28
<b>3. Retos de las políticas de permisos parentales en México</b> ..	30
<b>a.</b> La economía informal .....	32
<b>b.</b> Financiamiento .....	36
<b>c.</b> Crecimiento, complejidad y fragmentación de los servicios de cuidado y educación para la primera infancia ..	38
<b>Conclusiones</b> .....	44
<b>Recomendaciones para México</b> .....	48
<b>Referencias</b> .....	50

# INTRODUCCIÓN



Actualmente, la mayoría de las mujeres y hombres mexicanos considera que el permiso por paternidad debería ser de la misma extensión que el permiso por maternidad. A casi cien años de que fue introducido el permiso por maternidad en la Constitución Mexicana de 1917, el permiso por paternidad es incorporado en la Ley Federal del Trabajo en 2012 como un reflejo del cambio social y cultural en torno al rol de las madres y padres en el contexto actual.

El presente documento tiene el objetivo de apoyar al legislador ordinario en la consolidación de las políticas de permisos parentales<sup>1</sup> en México. Por ello, el trabajo reúne la información más relevante para el entendimiento del tema a nivel nacional; su configuración a nivel internacional; algunos retos que deben ser considerados, así como

---

1 En el texto se mencionan los *permisos parentales* o las *políticas de permisos parentales* como nombres que engloban las políticas de licencias o permisos para madres y padres. En el caso de México se refiere al permiso por maternidad y por paternidad. Como se describe párrafos adelante, en diversas legislaciones en el contexto internacional existe también la denominación de permisos parentales para referirse a un tipo específico de licencia o permiso, el cual no existe en México.

La literatura (Blum *et al.* 2018) define al permiso o licencia por maternidad como aquel disponible generalmente sólo para las madres, aunque existen casos en los que parte del permiso puede ser transferido a otros cuidadores en determinadas circunstancias. Se entiende comúnmente como una medida de salud, a partir de la intención de proteger la salud de la madre y del recién nacido, al tomarse justo antes, durante e inmediatamente después del parto.

El permiso o licencia por paternidad está destinado a los padres solamente, por lo general para ser tomado inmediatamente después del nacimiento de un hijo, con el fin de que el padre pueda pasar tiempo con la madre y el recién nacido.

El permiso parental por su parte, puede ser usado por padres y madres, ya sea como un derecho individual e intransferible; un derecho individual; o un derecho de familia que los padres pueden dividir entre sí como ellos decidan. En algunos países, el permiso parental se compone sólo de los derechos individuales no transferibles; en otros es en su totalidad un derecho de la familia; mientras que, en otros parte del permiso parental es un derecho individual y el resto un derecho familiar. Este permiso se entiende como una medida de cuidado posterior a la finalización del permiso por maternidad y por paternidad. En algunos casos, los padres pueden optar por tomar la totalidad o parte de su permiso parental a tiempo parcial.

recomendaciones para el desarrollo de este tipo de políticas en nuestro país.

Si bien el texto plantea un abordaje general de todos los tipos de permisos parentales, se da especial relevancia al permiso por paternidad, debido a que las propuestas que actualmente se discuten en el terreno legislativo tienen particular interés en este tipo de permiso.

En tal sentido, para dar un mayor orden y estructura al lector, el documento se divide en tres partes principales. En la primera, se da un panorama general del tema a nivel internacional con la intención de situar a México en dicho contexto. Asimismo, se hace mención de algunos casos que pueden ser considerados como referentes para el desarrollo de las políticas de permisos parentales.

En un segundo apartado, y con el objetivo de comprender la actualidad de las políticas de permisos en México, se realiza un recorrido histórico de su desarrollo y se analizan las iniciativas de ley que en los últimos años se han propuesto en el Congreso de la Unión. Asimismo, con el fin de enriquecer la información nacional se recogen datos que dan cuenta de la opinión pública respecto al tema, en particular sobre la posibilidad de igualar los permisos existentes en nuestro país.

En un tercer apartado se analizan una serie de retos que enfrentan este tipo de políticas en México. Concretamente se estudia el papel de la economía informal, el financiamiento de las políticas de permisos y la configuración de las políticas de cuidado y educación durante la primera infancia y su relación con las políticas de permisos parentales.

En un último apartado, se formulan conclusiones y recomendaciones, con el fin de que sean consideradas por los tomadores de decisiones que diseñan e implementan las políticas de permisos parentales en México.

Para la realización de este trabajo se llevó a cabo una revisión de la literatura, así como una búsqueda de las encuestas nacionales que pudieran aportar datos o elementos de análisis respecto a este tipo de políticas. Asimismo, se realizó un monitoreo y análisis legislativo con información de 2012 a 2018. Adicionalmente, se realizó una búsqueda

de datos en instancias oficiales y se realizaron solicitudes de información en aquellos casos donde la información no estaba disponible en formato digital.

El trabajo demuestra que, aunque México ha tenido algunos avances en los últimos años en la materia, el desarrollo ha sido muy lento, por lo que comienza a rezagarse en el contexto latinoamericano.

Como parte de las recomendaciones del trabajo, se hace énfasis en la necesidad de plantear un nuevo enfoque que integre de manera armónica una correlación de dos prerrogativas fundamentales que se encuentran en el centro de esta temática: el derecho que tienen los menores a ser cuidados y el derecho de los padres a cuidar a sus hijos.

Asimismo, el documento establece la necesidad de igualar los permisos parentales, de tal forma que, en el mediano plazo, padres y madres tengan oportunidades equitativas para aumentar sus capacidades como proveedores y cuidadores. Por tanto, se propone un esquema escalonado y razonable, que permita transitar hacia un incremento paulatino de la extensión y condiciones de uso del permiso por paternidad.

1

# **POLÍTICAS DE PERMISOS PARENTALES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL**



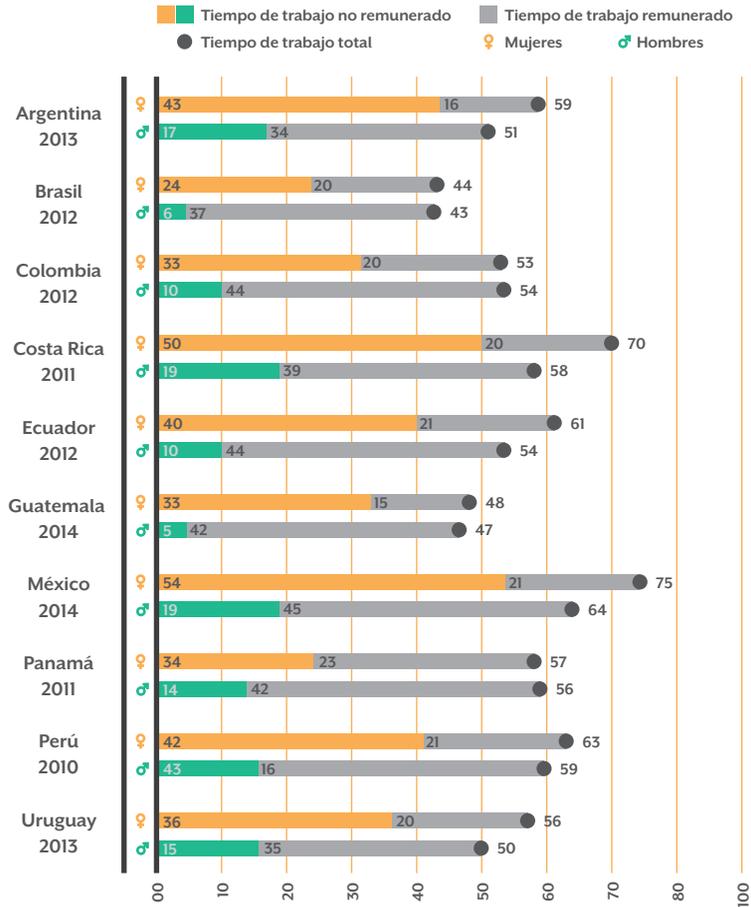
En las últimas décadas, el papel de los padres como cuidadores se ha convertido en un tema de la mayor relevancia, que complementa su rol de proveedores económicos (O'Brien, 2009). La paternidad ha pasado de una relativa oscuridad a una posición central, principalmente, por su potencial para mejorar el bienestar infantil y familiar (Cabrera *et al.*, 2007).

En el contexto latinoamericano, fenómenos como la baja participación paterna en el cuidado de los niños, la crianza y las tareas domésticas (véase Figura 1), así como las dificultades que enfrenta la maternidad en el ámbito laboral, han provocado el desarrollo de políticas que ayuden a equilibrar la situación para padres y madres en ambos contextos (Lupica, 2016). En este sentido, el permiso por paternidad ha demostrado su potencial para promover la participación de los hombres en el cuidado y la educación de los niños, incrementar la colaboración en el trabajo doméstico e incidir favorablemente en el crecimiento laboral de las madres<sup>2</sup> (Brandth y Kvande, 2009; O'Brien, 2009; Meil, 2013).

A pesar de ello, las políticas de permisos en la región siguen siendo mayoritariamente dirigidas hacia las madres, pero en la última década las medidas de permisos por paternidad y los permisos parentales se han expandido y han hecho que los padres se destaquen. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), América Latina ha sido testigo de uno de los mayores incrementos en la provisión del permiso por paternidad en las últimas dos décadas, el cual es pagado por el empleador en dos tercios de los países (ILO, 2014). De acuerdo a dicho organismo el panorama del permiso por paternidad en el contexto latinoamericano se puede apreciar en la tabla 1.

<sup>2</sup> Asimismo, datos de la encuesta IMAGES para Brasil, Chile y México revelan que los hombres que han visto a sus propios padres participar en las tareas domésticas se involucran con más frecuencia en el trabajo del hogar. Esta "transmisión intergeneracional de los cuidados" puede contribuir poderosamente a la transformación de las relaciones de género y a disminuir la desigualdad. Además, abre un abanico de posibilidades futuras tanto para los niños como para las niñas (Barker, 2011).

**Figura 1.** Tiempo promedio destinado al trabajo remunerado y no remunerado de la población de 15 años de edad y más por sexo en América Latina (10 países), último período disponible (promedio de horas semanales).



**Fuente:** Rico, M. y Robles, C. (2016). "Políticas de Cuidado en América Latina". CEPAL, Serie Asuntos de Género N°140. Naciones Unidas, Santiago. Citado en: IPPF/WHR y Promundo (2017) *Estado de la paternidad: América Latina y el Caribe 2017*. Nueva York: IPPF/RHO, Washington, D.C.: Promundo-US.

**Tabla 1.** Duración del permiso por paternidad en Latinoamérica y el Caribe, 2013

Duración del permiso por paternidad	País
14 días	Venezuela, República Bolivariana de
10 días	Ecuador
8 días	Colombia
7 días	Bahamas*
5 días	Brasil Chile México**
4 días	Perú
3 días	El Salvador Paraguay Uruguay
2 días	Argentina Guatemala República Dominicana
No existe	Antigua y Barbuda Barbados Belice Bolivia Costa Rica Cuba Dominica Granada Guyana Haití Honduras Jamaica Nicaragua Panamá Saint Kitts and Nevis Santa Lucía Trinidad y Tobago
Sin información	Islas Vírgenes Británicas Puerto Rico San Vicente y las Granadinas

**Fuente:** (ILO, 2014). Maternity and paternity at work: Law and practice across the world. Ginebra, Suiza: International Labour Office.

\* Sin pago

\*\* Se corrigió la fuente original en la cual se expresa que en México, al 2013, no había permiso por paternidad. El permiso por paternidad existe en este país desde 2012.

En Latinoamérica, únicamente tres países tienen algún tipo de permiso parental: Cuba, Chile y Uruguay<sup>3</sup>.

El permiso por maternidad existe en toda América Latina con una duración promedio de 12 a 13 semanas (ILO, 2014). En la mayoría de los países, es financiado por el Estado para tratar de evitar la discriminación del mercado laboral contra las mujeres (Lupica, 2016). Todos los países de la región tienen medidas y sanciones para evitar el despido de las empleadas por motivos relacionados con la maternidad. No obstante, y a pesar de que la protección laboral está garantizada en su mayoría, la discriminación laboral por maternidad todavía es una práctica común. Por ejemplo, cuando una mujer solicita un trabajo, es frecuente —a pesar de ser ilegal— exigirle una prueba médica de no embarazo (Pérez, 2017).

Por tanto, al comparar los permisos por maternidad y paternidad, la región tiene políticas inequitativas para mujeres y hombres (Pautassi y Rico, 2011). También se observa que en las regulaciones laborales los derechos de cuidado se enfocan (y en muchos casos se limitan) a las madres, bajo el supuesto de que son las principales cuidadoras de los niños (Lupica, 2016).

Por otro lado, en el contexto global existe una gran variedad en cuanto a la extensión y el tipo de permisos que se otorgan. Los rangos van desde ningún tipo de permiso posterior al nacimiento del hijo(a) hasta los 129 meses<sup>4</sup>. En algunos países existen periodos de permisos largos, pero pueden no ser pagados; de aquellos que son pagados el

---

3 En cada país mencionado la configuración de este tipo es variada. Por ejemplo, en Uruguay se denomina *licencia para cuidados del recién nacido*, que consiste en la reducción de la jornada laboral (medio horario), y puede tomarlo la madre o el padre (alternadamente) hasta los 6 meses de edad del bebé. Durante el periodo se paga el 100% de las horas reducidas.

4 Estados Unidos es el único país desarrollado que no ofrece ningún tipo de permiso nacional remunerado, mientras que Grecia tiene el periodo más extenso (Blum et al. 2018).

periodo máximo es de 36 meses; de estos sólo 14 ofrecen un pago de al menos el 66% del sueldo regularmente percibido. Cabe mencionar que en diversos países se establece un tope máximo de pago del permiso independientemente del sueldo percibido (Blum *et al.*, 2018).

De acuerdo a la extensión de sus permisos parentales los países pueden ser divididos en tres grupos:

1. Países que tienen nueve meses o más de permiso parental bien pagado (al menos el 66% del sueldo regular percibido): Austria, Bulgaria, Quebec en Canadá, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Hungría, Islandia, Japón, Lituania, Noruega, Polonia, Rumania, Eslovenia y Suecia. En la mayoría de los casos, incluyen un periodo para la madre, uno para el padre y otro compartido. En ellos, generalmente, el pago del permiso tiene un tope máximo.
2. Países que proporcionan de cuatro a siete meses de permiso parental bien pagado, a menudo limitados al permiso por maternidad y un corto permiso por paternidad: varios países de Europa Occidental continental como España, pero también otros como Nueva Zelanda y Brasil<sup>5</sup>.
3. Países que otorgan menos de cuatro meses de permiso parental bien pagado, a menudo limitados al permiso por maternidad y un permiso por paternidad muy corto: países de habla inglesa como Australia, Canadá, Irlanda, Reino Unido y Estados Unidos, además de Bélgica, China, Francia, Israel, Italia, Corea, Letonia, Malta, México, Países Bajos, la Federación de Rusia, Sudáfrica y Suiza (Blum *et al.*, 2018).

---

5 En algunos casos, como Brasil, se han generado esquemas complementarios para impulsar las políticas de permisos parentales. En este caso, se ha ampliado la cobertura a sectores que no accedían a ellas y se ha activado a las empresas para que voluntariamente las otorguen con el incentivo de estímulos fiscales.

Diversos estudios han confirmado que en aquellos países que otorgan periodos adicionales al permiso por paternidad, ya sea como parte de un permiso parental o algún otro, requieren medidas adicionales para que los padres efectivamente los usen. La denominación más común es “la cuota paterna” que es el periodo que sólo puede ser usado por el padre y de no usarse por él, se pierde (Blum *et al.*, 2018). Esta medida ha sido impulsada en algunos países nórdicos donde se observó que la mera existencia de un permiso amplio para los padres no repercutía en que efectivamente lo usaran. En aquellos casos donde ese periodo puede ser usado por el padre o la madre generalmente es esta última la que lo toma. En algunos otros casos se han establecido periodos mínimos que obligatoriamente deben ser tomados por los padres.

En lo que se refiere a los periodos exclusivos para los padres, ya sea por el permiso por paternidad, por permiso parental individual o una cuota paterna, el promedio de los países de la OCDE es de 8.2 semanas (2016)<sup>6</sup>.

Ante la dificultad de establecer periodos mayores de permiso para padres, en algunos países, como España, se han establecido esquemas de ampliación progresiva del permiso por paternidad para lograr equipararlo con el permiso por maternidad<sup>7</sup>. Dicho permiso contempla dos facetas: un periodo obligatorio que deberá ser tomado por el padre inmediatamente después del nacimiento de su hijo o hija, y otro que podrá ser diferido y tomarse en cualquier momento dentro de los primeros doce meses de vida de su hijo o hija.



**6** Para ampliar información al respecto puede consultarse: <http://www.oecd.org/gender/data/length-of-maternity-leave-parental-leave-and-paid-father-specific-leave.htm>

**7** Real Decreto-Ley 6/2019 de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 7 de marzo de 2019.

En España el permiso de maternidad abarca 16 semanas, por lo que se ha previsto que en 2019 el permiso de paternidad tenga una duración de ocho semanas, siendo de disfrute obligatorio e ininterrumpido las dos primeras; en 2020 tendrá una duración de 12 semanas, siendo de disfrute obligatorio e ininterrumpido las cuatro primeras; y finalmente, en 2021 se equiparará totalmente con el permiso de maternidad y se les denominará a ambos “permiso por nacimiento”. Para entonces las primeras seis semanas serán obligatorias e ininterrumpidas.

Por otro lado, en el contexto internacional, en lo que respecta al financiamiento de las políticas de permisos, sobre todo si se observa a países desarrollados, los pagos generalmente provienen de algún tipo de fondo contributivo, basado en contribuciones de los empleadores y a menudo de los empleados, o en ocasiones con contribuciones de impuestos generales. Los costos se combinan o se colectivizan, en lugar de que los empleadores individuales paguen a sus propios trabajadores.

En algunos casos, los empleadores pueden realizar pagos adicionales, sumando a los beneficios recibidos por sus empleados, como resultado de acuerdos colectivos o políticas individuales de compañías.

Existen también esquemas donde los padres con permiso reciben un beneficio general de “crianza” que se paga a todos los padres con hijos pequeños, no sólo para aquellos que se toman un permiso. En tales casos, los pagos generalmente provienen de impuestos generales. O, como en el caso de Francia, donde dichos pagos son costeados por el fondo de subsidio familiar, financiado por contribuciones de empleadores y empleados (Blum *et al.*, 2018).

2

# POLÍTICA DE PERMISOS PARENTALES EN MÉXICO



A nivel internacional, México fue pionero en la incorporación del permiso por maternidad al introducirla en su Constitución de 1917. Posiblemente la fuerte influencia de corte social que caracterizó el contenido de dicha Constitución Política favoreció la adopción de medidas a favor de la clase trabajadora. Desde ese entonces se estableció la obligatoriedad de gozar de un mes de descanso posterior al parto, con salario íntegro y manteniendo todos los derechos laborales (Pérez y Escobedo, 2018).

Hasta 1960 se amplió su duración a un mes previo al parto y dos meses posteriores al mismo. En 1974 se estableció un periodo de seis semanas anteriores a la fecha del parto y seis semanas posteriores (Bermúdez, 2006). Periodo que permanece hasta el día de hoy en distintas normas.

Es hasta 2012 que se incorpora a las madres adoptivas con un periodo de seis semanas de permiso, una vez que el menor es recibido. En la misma reforma se amplía a ocho semanas el permiso para aquellas madres cuyo hijo haya nacido por algún tipo de discapacidad o que requiera atención médica. Ulterior a dicha fecha se han realizado mejoras de carácter administrativo en cuanto a la flexibilidad en la transferencia de semanas y optimización de procedimientos para el pago del permiso.

En la actualidad, el permiso por maternidad dura seis semanas antes del nacimiento y seis semanas después —seis semanas para las madres adoptivas—. Las madres trabajadoras reciben el sueldo completo y el pago se realiza a través de la seguridad social (Pérez, 2018).

Por otra parte, el permiso por paternidad se introduce en 2012, en el marco de una amplia reforma laboral. En la propuesta original se consideró una duración de diez días. Sin embargo, tras las negociaciones y debates legislativos se acortó a cinco días (Bensusán, 2013). Los padres trabajadores reciben el sueldo íntegro, el cual es pagado por el empleador.

De acuerdo a datos proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de

los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Secretaría de Marina (Semar), la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y Petróleos Mexicanos (Pemex) se estima que alrededor del 13% de los 2,187,092 nacimientos en 2018 fueron cubiertos por los beneficios del permiso por maternidad<sup>8</sup>. Sin embargo, respecto al permiso por paternidad la información es incompleta.

El total de los permisos por maternidad otorgados en 2018 fueron 279,999, mientras que los permisos por paternidad registrados fueron 8,170 (ver Tabla 2).

Aunque desde el 2012 no ha habido ninguna reforma nacional que implique cambios significativos en las políticas de permisos parentales en México, a nivel institucional y estatal ha habido algunos cambios relevantes<sup>9</sup>.

Respecto al permiso por maternidad, los estados de Yucatán y Chihuahua han extendido su duración. En el caso del primero de tres a cuatro meses y, en el caso del segundo, de 12 a 14 semanas. En tanto, sobre el permiso por paternidad, el gobierno de la Ciudad de México amplió el periodo de cinco a 15 días y el de Yucatán cinco a 8 días<sup>10</sup>.

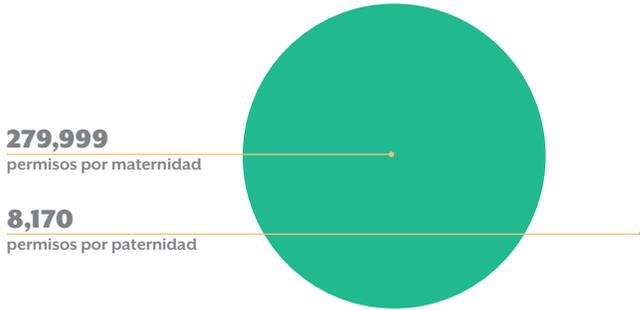


8 Fuente: *Indicadores Demográficos de México 1950-2050*. CONAPO. Obtenido de: [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa\\_Ind\\_Demi8/index\\_2.html#](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Demi8/index_2.html#)

9 Diversas dependencias y entidades de gobierno han ampliado uno o ambos permisos parentales. Tal es el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Policía Federal, la Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía General de la República), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Comisión Nacional de Vivienda, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, de las Secretarías de Bienestar, Gobernación, Relaciones Exteriores, y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, así como instituciones académicas como El Colegio de la Frontera Sur y el Instituto Politécnico Nacional.

10 Dado que en el presente trabajo no se ha pretendido realizar una revisión exhaustiva de la legislación estatal vigente, pudiera haber casos adicionales a los estados que aquí se mencionan.

**Tabla 2.** Número de permisos por maternidad y paternidad otorgados en México durante 2018



Secretaría o entidad de gobierno	Permisos por maternidad	Permisos por paternidad
IMSS	231,168****	ND*
ISSSTE	46,082****	380**
Semar	357***	867***
Sedena	947	4,947
Pemex	1,445	1,976
<b>TOTAL</b>	<b>279,999</b>	<b>8,170</b>

**Fuente:** Información proporcionada por las Secretarías o Entidades de Gobierno como respuesta a solicitudes de información.

- \* La Institución no cuenta con información al respecto.
- \*\* La Institución no proporcionó la información específica al año 2018, el dato corresponde al periodo 2015-2019. Asimismo, especificó que esta información se refiere únicamente a los trabajadores que laboran en la propia dependencia y no a la totalidad de trabajadores al servicio del Estado.
- \*\*\* En la información recibida de la Secretaría de Marina no se especifica la información correspondiente a 2018 en dos entidades federativas Nayarit (San Blas) y Yucatán (Yukalpetén) por lo que fueron ambas excluidas.
- \*\*\*\* El costo total de los permisos por maternidad pagados por el IMSS fue de \$6,057,500,000 pesos, mientras que \$1,194,984,560 pesos fue el correspondiente al ISSSTE.

Sin embargo, es importante aclarar que estos cambios han afectado únicamente a los empleados públicos de dichos estados y no a los del ámbito privado.

Finalmente, aunque los gobiernos estatales también pueden y han presentado iniciativas de ley a nivel federal sobre la materia, ninguna de ellas ha trascendido.

### **A. INICIATIVAS DE LEY RELACIONADAS A PERMISOS PARENTALES PRESENTADAS EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN EL PERIODO 2012-2018<sup>11</sup>**

A manera de estudio exploratorio, en el presente documento se realizó una revisión de todas las iniciativas de ley tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, que refirieron a algún tipo de permiso parental. Se detectaron 93 iniciativas de ley para el período 2012-2018, así como diversos puntos de acuerdo que no fueron considerados para efectos del presente trabajo<sup>12</sup>.

De las 93 iniciativas presentadas, en 2016, fue aprobado y publicado un decreto en el Diario Oficial de la Federación que establece que las



<sup>11</sup> Este apartado ha sido retomado del artículo “Análisis de la evolución de la política de permisos parentales en México” (aprobado para publicación), en la *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, autoría de Cándido Pérez Hernández, coordinador de Investigación de Early Institute. Para ver el texto completo se sugiere acudir al documento original.

<sup>12</sup> Documento que presenta un legislador o grupo parlamentario ante el pleno, en el que expone una postura y una propuesta en torno de un tema de interés público para que alguna de las cámaras del Congreso de la Unión asuma una postura institucional al respecto. Para ampliar información sobre este recurso legislativo puede consultarse: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=194>

autoridades correspondientes deberán reconocer a los padres biológicos y por adopción, el derecho a un permiso y a una prestación por paternidad<sup>13</sup>, en el mismo sentido que la previamente reformada Ley Federal del Trabajo (LFT). Asimismo, en 2018 fue aprobada y publicada una reforma a la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM), que entre otros puntos establece que los padres, miembros del Servicio Exterior Mexicano, tienen derecho a un permiso por paternidad, con las mismas características del contenido en la LFT.

Dentro de las 91 iniciativas restantes, 39 se encuentran dentro del proceso legislativo<sup>14</sup>. Es decir, formalmente tendrían posibilidades de seguir su curso hacia convertirse en leyes. Sin embargo, en el sentido “informal” se sabe que un gran número de ellas han sido enviadas a “la congeladora”<sup>15</sup>; esto es, a pesar de que existen formalmente como propuestas susceptibles de ser dictaminadas y continuar el proceso legislativo ordinario, no han sido consideradas dentro de los trabajos actuales de las Comisiones encargadas de su análisis y discusión. De la



- <sup>13</sup> Decreto por el que se reforma la fracción XI del artículo 40 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que entró en vigor el 25 de marzo de 2016.
- <sup>14</sup> El proceso legislativo mexicano para elaboración y puesta en vigor de normas, de manera general, sigue los siguientes procedimientos o etapas: 1) presentación de la iniciativa, 2) turno de la iniciativa para su estudio a la comisión de dictamen correspondiente, 3) dictamen de comisión, 4) presentación de la primera y segunda lectura del dictamen ante el Pleno, 5) discusión, 6) aprobación, 7) sanción, 8) promulgación y publicación, y 9) iniciación de la vigencia. Para ampliar esta información puede consultarse el Sistema de Información Legislativa en el sitio web de la Secretaría de Gobernación. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Congreso/congreso2.php?accion=1#Proceso>
- <sup>15</sup> El término ha sido ampliamente utilizado en diversos trabajos académicos. Ver, por ejemplo, Béjar (2012). ¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo. *Revista Mexicana de Sociología* 74, núm. 4 (octubre-diciembre, 2012): 619-647. México, D.F. ISSN: 0188-2503/12/07404-04.

actual legislatura —la cual inició funciones el 1 de septiembre de 2018— habían seis iniciativas en proceso legislativo, hasta el cierre de dicho año.

En total, 52 iniciativas han sido desechadas, precluidas, retiradas, o simplemente no dictaminadas en las Comisiones correspondientes, situación que da por terminado su proceso legislativo.

La extensión del periodo de ambos permisos es el principal interés de los legisladores. En total, 55 iniciativas pretendieron ampliar los periodos actuales; 22 de ellas fueron para el permiso por maternidad, 22 para el permiso por paternidad y 11 trataron de ampliar ambas.

La gran mayoría de iniciativas que buscaron extender el permiso por maternidad (15) se dirigían al total de madres trabajadoras que actualmente tienen ese derecho<sup>16</sup>. Sin embargo, en las siete restantes se trató de extender el permiso en poblaciones concretas tales como madres solteras o madres adoptivas. Asimismo, dos iniciativas buscaron ampliar este permiso si el hijo naciera con alguna discapacidad o enfermedad. Una de las propuestas, además de la extensión, trataba de reducir la jornada laboral durante el embarazo y, finalmente, dos de ellas, de manera complementaria, planteaban mejoras a la transferencia de semanas.

Por otro lado, de las 22 iniciativas que plantearon extender el permiso por paternidad, 14 se dirigían al total de padres trabajadores que actualmente tienen ese derecho. Asimismo, dos iniciativas pretendieron igualar en extensión el permiso por paternidad con el de maternidad. De la misma forma que las propuestas generadas hacia las madres trabajadoras, algunas propuestas buscaron ampliar el permiso a poblaciones concretas tales como padres adoptivos (1), aquellos con hijos que nacen con alguna discapacidad (2) o aquellos que enfrentan el fallecimiento o incapacidad de la madre (3).

---

<sup>16</sup> Entre paréntesis se añade el número de iniciativas presentadas.

Seis iniciativas buscaron ampliar tanto el permiso por paternidad como por maternidad. Algunas iniciativas en este mismo sentido, trataron de ampliar el periodo a padres y madres adoptivos e incluso, en otras, se consideró además la reducción de jornada para ambos.

Las iniciativas para extender el permiso por maternidad van desde 14 hasta 20 semanas, siendo 18 semanas el periodo que más se propuso. Es decir, seis semanas más que el actual. Respecto al permiso por paternidad, las propuestas van desde ampliarlo a ocho días hasta ocho semanas, siendo diez días el periodo más planteado. Es decir, cinco días más que el actual.

Un tema que ha preocupado en el contexto mexicano es el limitado acceso a los permisos parentales, sobre todo por el alto porcentaje de población que se encuentra en la informalidad, alrededor del 60% de la población trabajadora (Pérez y Escobedo, en prensa).

Al respecto, llama la atención que sólo una iniciativa tratara de ampliar la población beneficiaria, en particular la que tuviera acceso al permiso por paternidad. Dicha iniciativa, presentada en el Senado en 2017, buscó que obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y trabajadores de los Poderes de la Unión tuvieran acceso a un permiso paterno, ya fuesen padres biológicos o adoptivos.

Por otro lado, se detectaron tres iniciativas que establecían permisos parentales para atender asuntos escolares de los hijos. Así como, siete iniciativas que plantearon permisos a padres y/o madres para atender enfermedades o accidentes de los hijos.

Finalmente, los legisladores han presentado diversas iniciativas (8) que dan cuenta de la necesidad de armonizar el sistema normativo de los permisos parentales en México. Por tanto, en este grupo de iniciativas no se ha pretendido realizar mejoras sustantivas a los actuales permisos sino —más bien— detectar vacíos donde la ausencia de norma pudiera impedir que las políticas públicas sean efectivas.

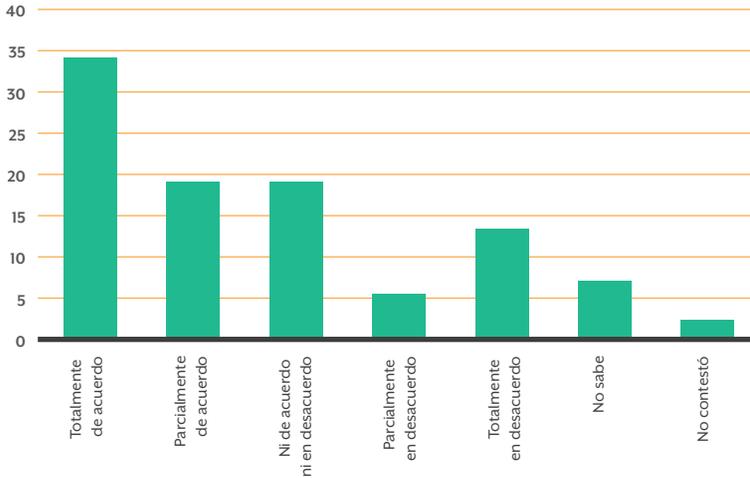
## **B. OPINIÓN PÚBLICA RESPECTO A IGUALAR LOS PERMISOS DE MATERNIDAD Y PATERNIDAD**

Para comprender la situación que guardan las políticas de permisos se consideró relevante recabar información sobre lo que la población mexicana percibe respecto a este tipo de políticas. Particularmente, respecto a la posibilidad de que padres y madres tengan permisos igualitarios.

Para recabar información se consultaron únicamente encuestas nacionales. Se encontró que cuatro encuestas incluyen al menos un reactivo relacionado con las políticas de permisos: Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENAUT), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y Encuesta Nacional de Género (ENG). A decir de las tres primeras no permiten un análisis detallado, principalmente porque los reactivos relacionados a permisos de maternidad y paternidad se combinan con el permiso por enfermedad en la misma pregunta.

Por su parte, la ENG, aunque no recoge información amplia sobre los permisos parentales, incorpora un reactivo que da cuenta de la opinión de los mexicanos respecto a la duración del permiso por paternidad. Puede observarse que alrededor del 54% de los hombres y mujeres respondieron que estarían de acuerdo, total o parcialmente, con que la duración de este permiso tuviera la misma extensión que el permiso por maternidad (ver Figura 2).

**Figura 2.** De acuerdo o en desacuerdo con que la licencia de paternidad dure go días igual que la licencia de maternidad



**Fuente:** elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Género (2015)

Por lo anterior, se estima que, a pesar de desconocer el uso efectivo del actual permiso por paternidad, existe el suficiente acuerdo social para impulsar que los permisos por maternidad y paternidad tengan extensión similar.

3

# RETOS DE LAS POLÍTICAS DE PERMISOS PARENTALES EN MÉXICO<sup>17</sup>



Algunas organizaciones internacionales han planteado desafíos para las políticas de permisos en los países de América Latina, y particularmente para México. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) analizó las dificultades de ampliar las políticas de permisos parentales en América Latina y estableció que, debido a la gran proporción de trabajadores informales, se puede dificultar el monitoreo efectivo del cumplimiento de estas políticas. También menciona el financiamiento como un tema clave, pues una de las principales dificultades que enfrenta la región latinoamericana es desarrollar y sostener la seguridad social. Finalmente, el BID también afirma que las políticas de permisos pueden influir en la decisión de tomar un empleo formal o informal (BID, 2015).

Por otro lado, la OCDE emitió recientemente una serie de recomendaciones basadas en un estudio sobre políticas de igualdad de género en México. Estas incluyen medidas para mejorar el acceso a los servicios de cuidado infantil para niños menores de cuatro años, y para extender el permiso por maternidad a, al menos 14 semanas y el permiso por paternidad de los cinco días actuales a, por lo menos, ocho semanas. La OCDE anticipa que tales medidas deberían ir acompañadas de esfuerzos para alentar a los padres a aprovechar las políticas (OECD, 2017). Al igual que el BID, reconoce que la reducción del empleo informal es un gran desafío, que aunque afecta a los hombres, es mucho más serio para las mujeres (OECD, 2017).

En los siguientes párrafos se profundiza en los tres retos para el desarrollo de políticas de permisos parentales en México: la economía informal, el financiamiento de los permisos y el crecimiento, complejidad y fragmentación de los servicios de cuidado y educación de la primera infancia.

---

**17** Este apartado está basado en el artículo: “Mexico: leave policy, co-responsibility in childcare and informal employment”, autoría de Cándido Pérez-Hernández y Anna Escobedo, publicado en Peter Moss, Ann-Zofie Duvander y Alison Koslowski (eds), *Parental leave and beyond: recent developments, current issues, future directions*. Policy Press, Bristol. Para ver el texto completo se sugiere acudir al documento original.

## A. LA ECONOMÍA INFORMAL

Durante 2016 la economía informal en México representó alrededor del 22.6% del PIB (INEGI, 2015a). Hay dos componentes para entender la “informalidad” o la economía informal en México: 1) el sector informal y 2) el trabajo informal (Galindo y Ríos, 2015).

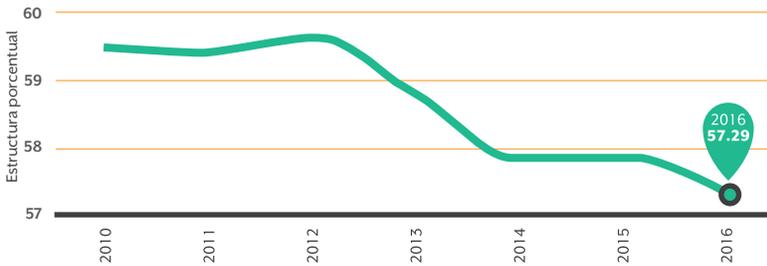
De acuerdo con el INEGI (2014), el sector informal lo forman las empresas privadas que no están constituidas como entidades financieras separadas de sus dueños, es decir, que no existe una separación financiera entre las actividades productivas de la empresa y las actividades individuales del dueño.

Estas unidades típicamente son poco competitivas, operan a un nivel bajo de organización, con poca división o separación entre trabajo y capital en tanto factores de la producción y en una pequeña escala. Las relaciones laborales a su interior —cuando existen— están basadas en empleo casual, parentesco o relaciones personales y sociales, más que acuerdos contractuales acompañados de garantías formales. Comúnmente, el sector informal se encuentra fuera del sistema de seguridad social.

Por otro lado, el empleo informal describe a aquel donde los empleados no tienen acceso a la seguridad social o a beneficios laborales como liquidación o finiquito al término de la relación de trabajo. En México el empleo informal es una práctica común, incluso dentro de las instituciones públicas, ya sea con trabajadores directos o a través de sus proveedores. Es decir, existe una gran cantidad de empleados informales dentro de empresas privadas formales y en instituciones públicas, así como también existe empleo informal fuera de las empresas, como es el caso del trabajo doméstico (INEGI, 2014).

Para el 2016 la estimación de población ocupada en la informalidad fue de alrededor de 30 millones de personas, es decir, 57.29% del total de la población empleada. Aunque la tasa de informalidad ha disminuido en los últimos años, el descenso no han sido considerable: del 2010 al 2016 la disminución fue de poco más del 2% (ver Figura 3).

**Figura 3.** Tasa de informalidad laboral en México  
(estructura porcentual)



**Fuente:** INEGI (2016)

Las altas tasas de informalidad repercuten de manera importante en el hecho de que la seguridad social sea altamente segmentada y desigual. Por un lado, los trabajadores formales, en principio, deben estar registrados ante la seguridad social y contribuir para el conjunto articulado de seguros por invalidez y riesgos de trabajo prestaciones para vivienda, guardería, permiso por maternidad; pensiones de retiro; indemnizaciones por despido y primas de antigüedad. Empleadores y empleados formales pagan alrededor del 84% del gasto de la seguridad social a través de un impuesto a la nómina. El gobierno aporta el restante 16% (Levy, 2012).

Por otro lado, los trabajadores no formales no realizan dichas contribuciones y, por tanto, son excluidos de algunos beneficios considerados dentro de la seguridad social como el permiso por maternidad y el permiso por paternidad que, aunque no se desprende de la seguridad social, requiere de la comprobación de una relación laboral para exigirlo. Sin embargo, muchos trabajadores informales sí son sujetos de la llamada *seguridad social no contributiva*. Es decir, son beneficiarios de programas de salud, guarderías y subsidios a la vivienda sin que deban contribuir para conseguir dichos beneficios, pues el costo es absorbido por el gobierno casi por completo. El resultado de este sistema dual es

que se gravan con impuestos los empleos más productivos y se subsidia con gasto público los empleos menos productivos (Levy, 2012).

La situación plantea un dilema entre evitar el fomento de la informalidad y mejorar las condiciones de vida y protección social para los trabajadores informales, así como acercar políticas como el permiso por maternidad y el permiso por paternidad, que hoy son inaccesibles para esta población. Levy (2012) plantea que la raíz del problema está en el financiamiento asimétrico de la seguridad social en función del estatus laboral del empleado. Esta asimetría propicia que algunos empleados tengan derecho a seguridad social y otros no, situación que se complica aún más por la gran movilidad entre trabajos formales e informales en algunos sectores de la población. Por ello, la propuesta central de este autor es eliminar el financiamiento asimétrico. Más allá de la informalidad, el autor propone la *seguridad social universal*, la cual también es sostenida por otros autores (Scott, 2015). Tal como sucede con la educación pública, que se financia de la recaudación general y donde, por consecuencia, los hijos de trabajadores formales e informales pueden asistir a las mismas escuelas públicas.

La economía informal contribuye a la inequidad en el cuidado de niños pequeños. Aunque muchos padres tienen acceso a políticas de permisos parentales, la mayoría no lo tiene. Como consecuencia, grandes diferencias en el desarrollo de los niños podrían asociarse al estatus laboral de los padres.

En el entendido de que esta problemática se presenta en diversos países, la Organización Internacional del Trabajo ha establecido una serie de estándares y recomendaciones. La Convención sobre la protección a la maternidad del año 2000 incluyó a todas las madres trabajadoras, para evitar distinciones entre las mismas o limitación de derechos por el tipo de trabajo (No. 183).

En el 2015, dicho organismo estableció también una serie de recomendaciones (No. 204) para transitar de la informalidad a la formalidad y evitar la desprotección, sobre todo de madres trabajadoras: 1) extensión progresiva, en la ley y en la práctica, de la seguridad social, la

protección de la maternidad, las condiciones de trabajo decente y un salario mínimo para todos los trabajadores de la economía informal; 2) consideración de las necesidades y capacidades contributivas de aquellos que se encuentran en la economía informal y sus familias al construir mínimos nacionales de protección social y extender la cobertura del seguro social a la economía informal, y 3) fomentar el suministro y el acceso a servicios de guardería y otros servicios de cuidado de calidad asequibles, a fin de promover la igualdad de género en los emprendedores y las oportunidades de empleo, para permitir la transición a la economía formal (ILO, 2016).

Algunos países como Chile, Costa Rica, El Salvador o Brasil, han comenzado a generar distintos esquemas en los cuales se incorporen sectores no formales, como las trabajadoras domésticas, trabajadores temporales, autónomos e incluso estudiantes y amas de casa, que sin tener una relación laboral pagan mensualmente contribuciones opcionales a la seguridad social estableciendo mínimos de contribución para acceder a políticas como el permiso por maternidad (Holmes y Scott, 2016; Sorj, 2017).

Como consideración final sobre este reto, la experiencia internacional ha mostrado el potencial de los beneficios de la seguridad social, particularmente en la etapa temprana de la parentalidad, para actuar como un factor de impulso que promueva la formalización del empleo femenino. Por ejemplo, una medida generada por el gobierno español introducida en el 2003 incentivaba a las madres para permanecer en el empleo formal después del permiso por maternidad, a través de la implementación de un pago mensual hasta que el hijo cumpliera tres años, como retorno de contribuciones a la seguridad social. La medida continúa vigente y ha probado ser exitosa (Flaquer y Escobedo, 2009; Pfau-Effinger, Flaquer y Jensen, 2009). Por tanto, puede afirmarse que el acceso a políticas de permisos es un importante incentivo para que las madres trabajadoras quieran permanecer en el empleo formal.

## B. FINANCIAMIENTO

Como se vio en un principio, el permiso por maternidad en México se financia con las contribuciones a la seguridad social, mientras que el permiso por paternidad se financia por los empleadores. A diferencia de los países europeos, donde en la gran mayoría de los casos este tipo de permiso es financiado por la seguridad social, en dos de cada tres países latinoamericanos los empleadores pagan el permiso por paternidad. En el contexto mexicano, de las propuestas de ley previamente analizadas llama la atención que sólo una pretendió que el permiso por paternidad sea financiado por la seguridad social.

Puede anticiparse que, en el esquema de financiamiento actual, cualquier propuesta de extensión podría ser particularmente sensible para las micro, pequeñas y medianas empresas que emplean al 75.4% de todos los trabajadores (INEGI, 2015b). Asimismo, en este tipo de empresas se encontrarían más obstáculos para que el empleado use un permiso por paternidad más amplio, si éste es pagado por el empleador.

Por otro lado, el desarrollo y ampliación de permisos financiados por el sistema de seguridad social mexicano tendría importantes obstáculos, debido a las dificultades financieras que dicho sistema enfrenta (Martínez y Cabestany, 2016).

Independientemente del modelo de financiamiento de la seguridad social, los recursos para el sostenimiento de la misma han sido insuficientes. Diversos factores contribuyen a ello: gastos elevados, principalmente relacionados con pasivos devengados por el sistema de pensiones; el equipo y las necesidades de expansión de las unidades operativas; los altos costos de la atención causados por el creciente número de beneficiarios; y un aumento en los brotes de enfermedades son algunos de ellos (Sánchez-Castañeda, 2012).

En los últimos años, algunos críticos sugieren que no se han realizado esfuerzos suficientes para desarrollar un flujo de ingresos más saludable, pues ha aumentado el nivel de protección social para las personas que no contribuyen a la seguridad social y se continúa de-

pendiendo de las contribuciones de la población con empleo formal (Martínez y Cabestany, 2016). Afirman que:

Para promover una reforma estructural de la seguridad social en México, es importante la creación de un nuevo sistema que no esté basado en la condición laboral de las personas y elimine las barreras de acceso efectivo a los servicios y prestaciones sociales. Para ello, convendría diseñar la reforma desde un enfoque de derechos sociales para evitar que esta se limite a ser un derecho laboral del asalariado (Martínez y Cabestany, p. 100, 2016).

No se encuentran elementos para concluir que el financiamiento exclusivo por el empleador (como actualmente ocurre con el permiso por paternidad) sea aconsejable. Menos aún si se pretende igualar, hacia el mediano plazo, la duración de este permiso con el permiso por maternidad.

En las actuales condiciones de financiamiento, cualquier propuesta para avanzar hacia la introducción de permisos parentales pareciera fuera de lugar, más aún cuando se conocen las condiciones del sistema de seguridad social. Por tanto, es necesario reflexionar acerca de políticas públicas que vayan más allá de derechos laborales y dar mayor relevancia a derechos sociales, como el cuidado y la educación.

Asimismo, trabajos académicos afirman que el mejor escenario para la equidad socioeconómica y de género es aquel en que los permisos no representen un costo directo para los empleadores (Blofield y Martínez, 2014 citado en Batthyány, 2018).

En este sentido, un enfoque centrado en el derecho al cuidado de niños y niñas plantearía también que los recursos para el sostenimiento de los permisos parentales no deben necesariamente provenir de la seguridad social, sino también de partidas para el desarrollo de la primera infancia. Se parte del hecho de que el cuidado de menores es de la mayor relevancia para el Estado mexicano y que trae aparejado un costo, muchas veces asumido por las familias.

### **C. CRECIMIENTO, COMPLEJIDAD Y FRAGMENTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CUIDADO Y EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA**

En América Latina, los esfuerzos de los gobiernos en materia de cuidado y educación de la primera infancia son recientes y se han centrado, fundamentalmente, en la cobertura (Rodríguez, 2010; Marco, 2014). Aún así, el uso de los servicios formales de cuidado infantil en los países de toda esta región es limitado, especialmente en el caso de las niñas y los niños más pequeños. Las estimaciones realizadas en 16 países de la región muestran que la matriculación de los niños de 0 a 3 años oscila entre un 0,4% y un 26,4%. En el caso de los niños de 3 a 5 años la utilización de servicios formales de cuidado infantil varía entre un 10% y un 75,4% (Mateo y Rodríguez, 2016). También se reconoce que la tasa bruta regional de escolarización de los niños de 3 a 5 años aumentó desde un 56% en 1999 al 65% en 2007 (UNESCO, 2010). Sin embargo, la información sobre el acceso de los menores de 3 años a programas y servicios de cuidado y educación inicial es incompleta y dispersa.

Además de las desigualdades sociales, hay factores culturales que afectan el acceso de infantes, inclusive en aquellas familias que cuentan con recursos económicos. Uno de los más importantes es la percepción sobre la relevancia de asistir al nivel inicial del cuidado y educación (Itzcovich, 2013).

En comparación con la mayoría de los países en América Latina, el uso de espacios de cuidado y educación inicial en México es bajo. Esto aplica para niños de entre 0 y 5 años, pero es todavía más marcado para el rango de edad de entre 0 y 3 años. Algunas estimaciones determinan que en niños de entre 0 y 3 años el uso de servicios de educación y cuidado no es mayor al 4% (Mateo y Rodríguez, 2016). Inclusive, entre los niños de 3 a 5 años también hay importantes diferencias. A pesar de que la educación preescolar es obligatoria desde los 3 años, al

inicio de ciclo escolar 2014-2015 solamente el 42.8% de los niños de esta edad estaban matriculados, en contraste con 89.9% de los que tenían 4 años y casi 100% de niños matriculados de 5 años de edad (INEE, 2016).

De los hogares que no usan guarderías, pero dejan a los niños al cuidado de familiares u otras personas, el 15% reporta que no confía en el servicio que las guarderías proporcionan y casi el 13% reporta que no puede pagar los servicios disponibles. Alrededor del 30% reporta problemas de acceso en los cupos, o problemas relacionados con la elegibilidad o la lejanía (ENESS, 2009 en Mateo y Rodríguez, 2014).

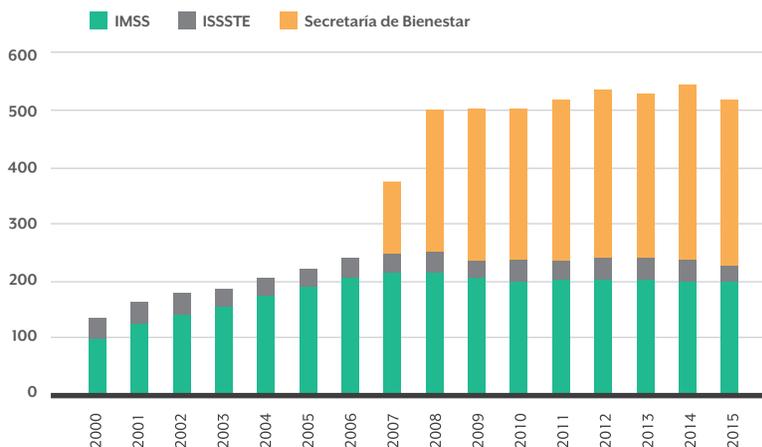
La educación preescolar registró un crecimiento importante en los últimos 15 años, especialmente a partir de que se estableció su obligatoriedad en 2002. De aproximadamente 3.5 millones de alumnos registrados en el ciclo escolar 2001-2002, se pasó a casi 5 millones en 2016-2017 (INEE, 2018).

Además, aunque se estima que la cobertura de los servicios públicos de cuidado infantil para niños más pequeños es baja, se observa un extraordinario crecimiento en el número de niños atendidos en los últimos años (ver Figura 4).

Actualmente, los servicios de cuidado y educación inicial son diversos y están fragmentados, especialmente para niños menores de tres años. Las razones de esta fragmentación son muchas, pero una de las más importantes es el conjunto de instituciones y programas destinados a proporcionar este tipo de servicios.

Por una parte, son muchos los organismos públicos que participan: la Secretaría de Educación Pública, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional), el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Secretaría de Bienestar (antes Secretaría de Desarrollo Social), el Consejo Nacional de Fomento Educativo, entre otros. No existe coordinación horizontal ni vertical entre los diferentes programas de educación y cuidado, con excepción de algunos programas específicos.

**Figura 4.** Cantidad de niños atendidos por tres de las principales instituciones federales que proveen servicios de cuidado (en miles), 2000 a 2015<sup>18</sup>



**Fuente:** elaboración propia, con información de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP, 2016).

Una preocupación central, por lo tanto, es la necesidad de una mayor coordinación entre dependencias, así como la necesidad urgente de vincular los programas de cuidado y educación para niños menores de tres años con los de niños mayores de tres años.

<sup>18</sup> El gráfico presenta datos de instituciones de coordinación federal. Sin embargo, es muy importante aclarar que existen otros programas con gran cobertura a nivel nacional cuya coordinación y/o financiamiento es de tipo estatal e incluso municipal. Tal es el caso de los Centros de Asistencia Infantil Comunitario (CAIC), los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil Comunitario (CADI) y los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) que en su conjunto atienden a alrededor de 200 mil niños (Mateo y Rodríguez, 2014). Asimismo, existe el modelo CONAFE que desarrolla educación inicial comunitaria basada en talleres.

Tampoco existe un sistema u organismo rector que coordine los programas, funciones e instituciones que proveen estos servicios. La fragmentación y desarticulación se visibiliza también en el acceso a los mismos. Los niños que tienen acceso a gran parte de los servicios de cuidado son condicionados, primordialmente, por los derechos que tienen sus padres. Es decir, el derecho al cuidado queda supeditado a derechos laborales. Esto provoca que exista un mosaico de condiciones bajo las cuales puede accederse o no a servicios de cuidado y educación (ver Tabla 3).

**Tabla 3.** Condiciones de los padres e hijos elegibles para el acceso a servicios de cuidado y educación

Instituto Mexicano del Seguro Social	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Secretaría de Bienestar
Madres con seguridad social	Madres (empleadas de gobierno)	Madres trabajadoras (o en búsqueda de trabajo) o estudiantes, con bajo nivel socioeconómico y sin derecho de acceso a otros servicios de educación y cuidado públicos.
Padres viudos o divorciados con seguridad social y custodia de hijos	Padres (empleados de gobierno)	Padres solteros con custodia de hijos, con bajo nivel socioeconómico y sin derecho de acceso a otros servicios de educación y cuidado públicos.
Hijos desde 45 días hasta 4 años de edad	Hijos desde 2 meses hasta 6 años de edad	Hijos desde 1 hasta 4 años de edad

**Fuente:** sitios web oficiales de IMSS, ISSSTE y Secretaría de Bienestar

Adicionalmente, el gobierno federal entrante ha introducido un nuevo modelo para el servicio de cuidado que provee la Secretaría de Bienestar. Bajo este nuevo esquema, los padres y madres con acceso a este servicio reciben un subsidio monetario directo, el cual se espera sea utilizado para el pago de algún tipo de cuidado. Este esquema amplía aún más la diversidad para el acceso a los servicios provistos o, en este caso, subvencionados por el Estado.

Finalmente, cuando se observa la relación entre las políticas de permisos y los servicios de cuidado y educación, se encuentra que existe un vacío entre ambos. En algunos casos el permiso por maternidad puede ampliarse hasta las 10 semanas después del nacimiento. Sin embargo, el derecho a la educación se puede ejercer a partir de los 3 años. Por tanto, ocupar un espacio dentro de los servicios de cuidados y educación antes de dicha edad está sujeto a disponibilidad de plazas, situación que se complica aún más en los casos de los hijos de aquellos padres que no tienen acceso a la seguridad social, pues dependen de las posibilidades de pago de sus padres o de subsidios del gobierno.



# CONCLUSIONES



**D**urante los últimos años las políticas de permisos para madres y padres han cobrado cada vez mayor relevancia en México. Actualmente se reconocen como un mecanismo de política pública que favorece el involucramiento materno y paterno en el cuidado y crianza de los hijos en la primera etapa de su vida.

En el contexto mundial, no existe una “fórmula única” en el diseño e implementación de este tipo de políticas. Sin embargo, se observan elementos de coincidencia en países desarrollados o con mayor trayectoria en la materia, los cuales pueden ser directrices a considerar por el legislador mexicano: a) establecer periodos igualitarios entre padres y madres, b) establecer periodos exclusivos para el padre e incentivar su uso, c) cubrir la mayor parte del primer año de vida del hijo con permisos para padres y madres, d) financiar los permisos, ya sea mediante la seguridad social o algún otro esquema de contribución general o fondo común con la participación de empleadores y empleados, y e) establecer pagos por permisos que cubran la mayor parte del salario ordinario, así como topes máximos generalizados.

Por otro lado, al igual que otros países de Latinoamérica, en México se afirma que las políticas de permisos parentales son un instrumento que impulsa un nuevo modelo familiar que reconoce al padre y la madre como proveedores y cuidadores.

Sin embargo, en el contexto nacional, el tema avanza muy lentamente. Aún a pesar del claro interés del ámbito académico y de diversos actores en el ámbito parlamentario, son evidentes la falta de información, de estudio y de propuestas integrales para mejorar las políticas de permisos parentales.

A pesar de que la opinión pública en México es favorable a incrementar la extensión del permiso por paternidad, de tal forma que se iguale con el permiso por maternidad, los cambios en el panorama nacional desde 2012 a la fecha son mínimos. Sólo se observan algunos avances a nivel institucional y estatal.

A partir de las iniciativas analizadas, se puede afirmar que existe interés en el ámbito legislativo sobre el tema. Tal interés se expresa princi-

palmente en la pretensión de ampliar la extensión del permiso por maternidad y por paternidad. Sin embargo, a pesar de que los legisladores proponentes sostienen la relevancia del padre en sus iniciativas, en la gran mayoría de los casos todavía está lejana una visión igualitaria. Por el contrario, los periodos de ampliación contenidos en tales iniciativas son totalmente desiguales.

Asimismo, llama la atención la necesidad de armonizar el sistema normativo con el fin de evitar vacíos jurídicos. También es patente la relevancia que los legisladores han dado a la existencia de permisos bajo consideraciones especiales, como atender asuntos escolares, enfermedades o accidentes de los hijos.

Respecto a los retos que enfrentan las políticas de permisos parentales, el financiamiento, la incorporación de padres y madres trabajadores informales y un enfoque integral del cuidado durante la primera infancia, son temas prácticamente ausentes en la agenda.

Se concluye que el trabajo informal implica una barrera que impide el acceso a políticas de permisos y amplía las desigualdades en el cuidado institucionalizado de niños pequeños. Esto se debe a que tanto los permisos parentales como los servicios de cuidado dependen, primordialmente, de la afiliación laboral de los padres, y sobre todo de las madres.

La transformación del empleo informal en empleo formal es una gran preocupación nacional, pero también representa una oportunidad para el desarrollo de este tipo de políticas. Como se ha visto en otros casos de referencia, la mejora de la política de permisos parentales y la política de cuidado y educación en la primera infancia pueden ser incentivos para la formalización del trabajo.

Por otra parte, en cuanto al financiamiento de las políticas de permisos, no se observan razones que justifiquen el financiamiento actual del permiso por paternidad por parte de los empleadores; por el contrario, parece insostenible a largo plazo, especialmente ante una posible ampliación o inclusive ante la incorporación de un permiso parental, compartido por madres y padres.

Finalmente, respecto a los retos analizados, se concluye que las políticas de permisos y las de cuidado y educación no están relacionadas, lo que trae como consecuencia que existan brechas de tiempo entre el acceso de las madres y padres a permisos (en los casos en que gozan de este derecho) y el derecho de los niños a tener una plaza en un espacio de cuidado y educación.

# RECOMENDACIONES PARA MÉXICO



1. Incorporar un nuevo enfoque que integre el derecho que tienen los menores a ser cuidados y el derecho de los padres a cuidar y trabajar.
2. Igualar, en el mediano plazo, los permisos parentales, de tal forma que padres y madres puedan ejercer su rol como cuidadores y proveedores en condiciones de equidad. Para ello se propone ampliar el permiso de paternidad de forma gradual y progresiva, donde se establezca un plazo mínimo obligatorio. Este mecanismo permitirá, como en el caso español, que la acción legislativa sea razonable y viable.
3. Integrar las políticas de permisos parentales con los servicios de cuidado y educación de la primera infancia, de tal forma que los menores puedan acceder a unos y otros de acuerdo a su ciclo de vida y necesidades de cuidado, con independencia de la condición laboral de los padres.
4. Incorporar progresivamente y mediante programas de incentivos a empleados y empleadores, a poblaciones que actualmente no tienen acceso a políticas de permisos parentales.
5. Explorar esquemas complementarios de permisos parentales, tales como las reducciones de jornada y las cuotas obligatorias de permisos para padres.
6. Vigilar el cumplimiento en el otorgamiento y uso de los permisos parentales vigentes y difundir los derechos de los padres y madres trabajadores en este tema.
7. Buscar un financiamiento no diferenciado de permisos para padres y madres, que parta de la noción del cuidado social de los niños como bien común.

# REFERENCIAS



- AGUAYO, F., BARKER, G., EKIMELMAN, E.** (2016). *Paternidad y Cuidado en América Latina: Ausencias, Presencias y Transformaciones, Masculinities and Social Change*, 5(2), 98-106. doi:10.17583/MCS.2016.2140
- BARKER, G.** (2011). *Evolving Men: Initial Results from the International Men and Gender Equality Survey (IMAGES)*. Washington, D.C.: International Center for Research on Women (ICRW) e Instituto Promundo.
- BATTHYÁNY, K., GENTA, N., PERROTTA, V.** (2018). *Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado*. Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- BÉJAR, L.** (2012). “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”. *Revista Mexicana de Sociología* 74, núm. 4 (octubre-diciembre, 2012): 619-647. México, D.F. ISSN: 0188-2503/12/07404-04.
- BERMÚDEZ, G.** (2006). “Análisis comparativo de las prestaciones de seguridad social por maternidad”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, xxxix (116): 453-479.
- BENSUSÁN, G.** (2013). *Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México*. México: CEPAL.
- BID** (2015). *Los primeros pasos: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Disponible en [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7259/Los\\_primeros\\_a%C3%B1os\\_EL\\_bienestar\\_infantil\\_y\\_el\\_papel\\_de\\_las\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%BAblicas.pdf](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7259/Los_primeros_a%C3%B1os_EL_bienestar_infantil_y_el_papel_de_las_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas.pdf).
- BLOFIELD, M., MARTÍNEZ, J.** (2014) “Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, paternalismo y coresponsabilidad”. *Revista CEPAL*, 114.
- BLUM, S., KOSLOWSKI, A., MACHT, A., MOSS, P.** (2018) *International Review of Leave Policies and Research 2018*. Available at: [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports/](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/)

- BRANDTH, B.; KVANDE, E.** (2009). "Gendered or Gender-Neutral Care Politics for Fathers?". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 624(1): 177-189.
- CABRERA, N.J.; SHANNON, J.D.; TAMIS-LEMONDA, C.** (2007) "Fathers' influence on their children's cognitive and emotional development: from toddlers to pre-k". *Applied Development Science*, 11(4), 208-213.
- CESOP** (2016). *Guarderías/estancias infantiles en México*, México: Cámara de Diputados.
- FIGUEROA, J.G.** (coord.) (2014). *Políticas Públicas y la Experiencia de Ser Hombre. Paternidad, Espacios Laborales, Salud y Educación*, México: El Colegio de México.
- FLAQUER, L.; ESCOBEDO, A.** (2014). "Licencias parentales y política social de la paternidad en España". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 32(1): 69-99.
- FLAQUER, L.; ESCOBEDO, A.** (2009). "The metamorphosis of informal work in Spain: Family solidarity, female immigration and development of social rights". en Pfau-Effinger B., Flaquer L., y Jensen P. (eds) *Formal and informal work: the hidden work regime in Europe*, New York, NY: Routledge, pp. 143-168.
- FRÍAS, H. M.** (2014). "El camino hacia la igualdad de género, la licencia por paternidad en México", en Figueroa, J. (ed.) *Políticas públicas y la experiencia de ser hombre. Paternidad, espacios laborales, salud y educación*, Ciudad de México, México: El Colegio de México, pp. 79-109.
- GALINDO, M., RÍOS, V.** (2015) "Informalidad". *Serie de Estudios Económicos*, 1 (agosto 2015). Disponible en [http://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/201508\\_mexicoinformality.pdf?m=1453513195](http://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/201508_mexicoinformality.pdf?m=1453513195).
- GARCÍA, J. N., MENDIZÁBAL, G.** (2015) "Análisis jurídico de la paternidad con perspectiva de género: Una visión desde la masculinidad", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 20: 31-59.
- HERNÁNDEZ M. P., IBARRA, L. M.** (2019), "Conciliación de la vida familiar y laboral. Un reto para México". *Revista de Ciencias Sociales y*

*Humanidades*, núm. 86, año 40, enero-junio de 2019, ISSN: 2007-9176; pp. 159-184.

- HOLMES, R.; SCOTT, L.** (2016). "Extending social insurance to informal workers - A gender analysis". ODI Working Paper, April 2016. London: ODI.
- INEE** (2016). *La educación obligatoria en México. Informe 2016*. México: INEE.
- INEE** (2018). *La educación obligatoria en México. Informe 2016*. México: INEE.
- INEGI** (2014). *La informalidad laboral: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. México: INEGI.
- INEGI** (2015a). *Medición de la economía informal*. México: INEGI.
- INEGI** (2015b). *Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas*. México: INEGI.
- INEGI** (2016). *Tasa de informalidad laboral 2016*. México: INEGI.
- INMUJERESDF** (2016). *Informe de resultados de la investigación cualitativa sobre "Paternidad en condiciones equitativas en el ámbito laboral 2015"*. México: Instituto Nacional de las Mujeres del Distrito Federal.
- ILO** (2014). *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world*. Ginebra, Suiza: International Labour Office.
- ILO** (2016). *Maternity cash benefits for workers in the informal economy*. Ginebra, Suiza: International Labour Office.
- IPPF/WHR Y PROMUNDO** (2017). *Estado de la paternidad: América Latina y el Caribe 2017*. Nueva York: IPPF/RHO, Washington, D.C.: Promundo-US.
- ITZCOVICH, G.** (2013). *La expansión educativa en el nivel inicial durante la última década*, Cuaderno N° 16, Buenos Aires: sistema de Información las Tendencias Educativas de América Latina-SITEAL, IIPEUNESCO. Disponible en [http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/siteal\\_cuaderno\\_16\\_nivelinicial.pdf](http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/siteal_cuaderno_16_nivelinicial.pdf).
- LEVY, S.** (2012). "Seguridad social universal: un camino para México". *Nexos*. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=15047>

- LUPICA, C.** (2016). “Licencias de paternidad y permisos parentales en América Latina y el Caribe: herramientas indispensables para propiciar la mayor participación de los padres en el cuidado de los hijos e hijas”. *Masculinities and Social Change*, 5(3): 295-320.
- LUPICA, C.** (2018). “Time to care. Analysis of maternity, paternity and parental leaves in Latin America and the Caribbean”. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, ISSN 2174-7504, N°. 136, pp. 149-168.
- MARTÍNEZ, J., CABESTANY, G.** (2016). “La reforma de la seguridad social en México frente a los desequilibrios del mercado de trabajo”. *Economía Informal*, 397: 89-104.
- MARCO, F.** (2014). *Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina*, México: CEPAL.
- MATEO DÍAZ, M., RODRIGUEZ-CHAMUSSY, L.** (2014). *Ley de guarderías en México y los desafíos institucionales de conectar familia y trabajo*. BID.
- MATEO DÍAZ, M., RODRIGUEZ-CHAMUSSY, L.** (2016). *Cashing in on Education: Women, Childcare, and Prosperity in Latin America and the Caribbean*. Latin American Development Forum. doi:10.1596/978-1-4648-0902-6
- MEIL, G.** (2013). “European men’s use of parental leave and their involvement in child care and housework”. *Journal of Comparative Family Studies*, XLIV(5): 557-570.
- MEIL, G.** (2017). “Permisos parentales para hombres y corresponsabilidad en el cuidado de niños”. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, ISSN 2174-7504, N°. 131, pp. 15-34.
- MOGUEL, M. J.** (2014). *Políticas institucionales y cambios en los significados sobre la masculinidad: un análisis de caso de la licencia de paternidad en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México: FLACSO.
- O'BRIEN, M.** (2009). “Fathers, parental leave policies and infant quality of life: international perspectives and policy impact”. *The Annals*

- of the American Academy of Political and Social Science, 624(1): 190-213.
- OECD** (2017). *Building an inclusive Mexico: Policies and good governance for gender equality*, OECD: Paris.
- SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, A.** (2012). *La seguridad y la protección social en México: su necesaria reorganización*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- PAUTASSI, L., RICO, M. N.** (2011). “Licencias para el cuidado infantil: derecho de hijos, padres y madres”. *Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 1 (Julio 2011): 4-9.
- PÉREZ, C.** (2017). “Mexico country note”. En Blum S., Koslowski A. y Moss P. (eds.) *International Review of Leave Policies and Research 2017*. Disponible en [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports/](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/)
- PÉREZ, C.** (2018). “Mexico country note”. En Blum S., Koslowski A., Moss P. (eds.) *International Review of Leave Policies and Research 2018*. Disponible en [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports/](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/)
- PÉREZ, C.** (2018). (en prensa) “Análisis de la evolución de la política de permisos parentales en México”. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*.
- PÉREZ, C., ESCOBEDO, A.** (en prensa) “Mexico: leave policy, co-responsibility in childcare and informal employment”, en Peter Moss, Ann-Zofie Duvander, Alison Koslowski (eds), *Parental leave and beyond: recent developments, current issues, future directions*. Policy Press, Bristol.
- PFAU-EFFINGER, L.; FLAQUER, L., JENSEN, P.** (eds) (2009). *Formal and informal work: The hidden work regime in Europe*, New York: Routledge.
- RODRÍGUEZ, C.** (2010). “La organización del cuidado de niños y niñas en la Argentina y el Uruguay”. En *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo* (Cuadernos de la CEPAL N° 94 (LC/G.2454-P), Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN** (SEGOB) (2013). *Reforma laboral, derecho del trabajo y justicia social en México*, México: SEGOB.
- SCOTT, J.** (2012). “Protección social universal”. En Hernández Trillo, F. (ed.). *Seguridad Social Universal: retos para su implementación en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- SCOTT, J.** (2015). “Seguridad social: fragmentación, desigualdad y oportunidades de reforma”. En Martínez (coord.) *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.
- SORJ, B.** (2017) “Brazil country note”. En: Blum S., Koslowski A., Moss P. (eds.) *International Review of Leave Policies and Research 2017*. Disponible en: [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports/](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/)
- TROMBEN, V., PODESTÁ, A.** (2019). “Las prestaciones familiares públicas en América Latina”. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/97/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNESCO** (2010). *Atención y educación de la primera infancia en América Latina*. Santiago de Chile: UNESCO-Oficina para América Latina y el Caribe.
- VÁZQUEZ, L.** (2018). “Licencias de paternidad, un reto en la agenda legislativa para la igualdad sustantiva”. *Cuadros analíticos de propuestas legislativas* No. 29. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.

Este libro se terminó de editar en septiembre de 2019.

En el año 2012, **Early Institute** impulsó que en la Ley Federal del Trabajo se incorporara el permiso de paternidad, que hoy permite a los padres, biológicos o adoptivos, estar con sus hijos(as) durante los cinco primeros días de vida. Entre otras adiciones, en la misma reforma se logró que las madres trabajadoras que adoptan un hijo o hija tengan seis semanas de licencia.

Siete años después, el presente informe realiza un balance de las políticas de permisos para madres y padres trabajadores en México y un análisis de los avances en el contexto internacional. Asimismo, el documento plantea retos que enfrentan este tipo de políticas en nuestro país y da una serie de recomendaciones a los tomadores de decisiones con el fin de beneficiar no sólo a padres y madres, sino también a los hijos e hijas.

**Early Institute** es un *think tank* mexicano enfocado en mejorar la salud, cuidado y educación, seguridad y protección de la primera infancia a través de la incidencia en políticas públicas.



Conocer más. Decidir mejor.

    **Early Institute** · [earlyinstitute.org](http://earlyinstitute.org)