

EL CAMINO HACIA LA JUSTICIA REPRODUCTIVA: Una década de avances y pendientes

2010-2021

ABORTO
VIOLENCIA OBSTÉTRICA
MUERTE MATERNA
VIDA LABORAL Y REPRODUCTIVA
REPRODUCCIÓN ASISTIDA



VIDA LABORAL Y REPRODUCTIVA

La conciliación entre la vida laboral y la reproductiva se refiere a la búsqueda de una relación armoniosa entre dos ámbitos —el laboral y el personal o familiar—, que suelen encontrarse fragmentados, generando situaciones de desigualdad, particularmente de género, explotación laboral, opresión y violaciones a derechos humanos.¹ Las políticas públicas y la legislación en México han tendido a enfocarse de manera separada en estos ámbitos como si no fuesen interdependientes, cuando en la realidad convergen, se influyen e impactan mutuamente.

Lo anterior ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres, quienes, por los roles de género impuestos socialmente, se han enfrentado a la carga de cubrir las responsabilidades relacionadas con la vida reproductiva y familiar, en particular en relación con los trabajos de cuidado,² así como con otras labores domésticas no remuneradas. Al mismo tiempo, cumplen con las exigencias de la vida laboral, lo que genera dobles o triples jornadas, además de diferentes formas de discriminación en el empleo, por ejemplo, limitaciones en el acceso a prestaciones de seguridad social, vinculadas a contar con un empleo formal, como las licencias de maternidad y acceso insuficiente a servicios de cuidado infantil.

El Estado debe reconocer la importancia de los trabajos de cuidado, en la medida en la que son esenciales para el sostenimiento de la vida y, por lo tanto, de la sociedad.³ Para ello, debe garantizar que no signifiquen una carga desproporcionada de trabajo para un sector de la población, sino que sean una corresponsabilidad entre personas, familias y sociedad, así como las empresas y el Estado. También debe garantizar que las condiciones en que se brindan y se reciben los cuidados sean adecuadas para todas las partes.

Por otro lado, aunque la seguridad social es un derecho reconocido en la legislación mexicana, el acceso a ella en México
depende de que las personas cuenten con un empleo formal, lo
cual representa una barrera importante para la garantía de este
derecho y la conciliación entre la vida laboral y reproductiva,
debido a que 59.1 por ciento de las personas están empleadas
en el sector informal; entre ellas, 29 por ciento de las mujeres
ocupadas.⁴ En el último año, la pandemia por COVID-19 ha tenido un efecto importante en el aumento del desempleo, la informalidad y la precariedad laboral, lo que ha tenido un mayor
impacto en las mujeres: mientras que la tasa de ocupación de
los hombres disminuyó 6.5 por ciento, la de las mujeres lo hizo
en 14.1 por ciento.⁵

¹ GIRE, Horas hábiles. Corresponsabilidad en la vida laboral y personal. 2017, p. 18. Disponible en: https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/VIDA_LABORAL_Y_REPRODUCTIVA.pdf

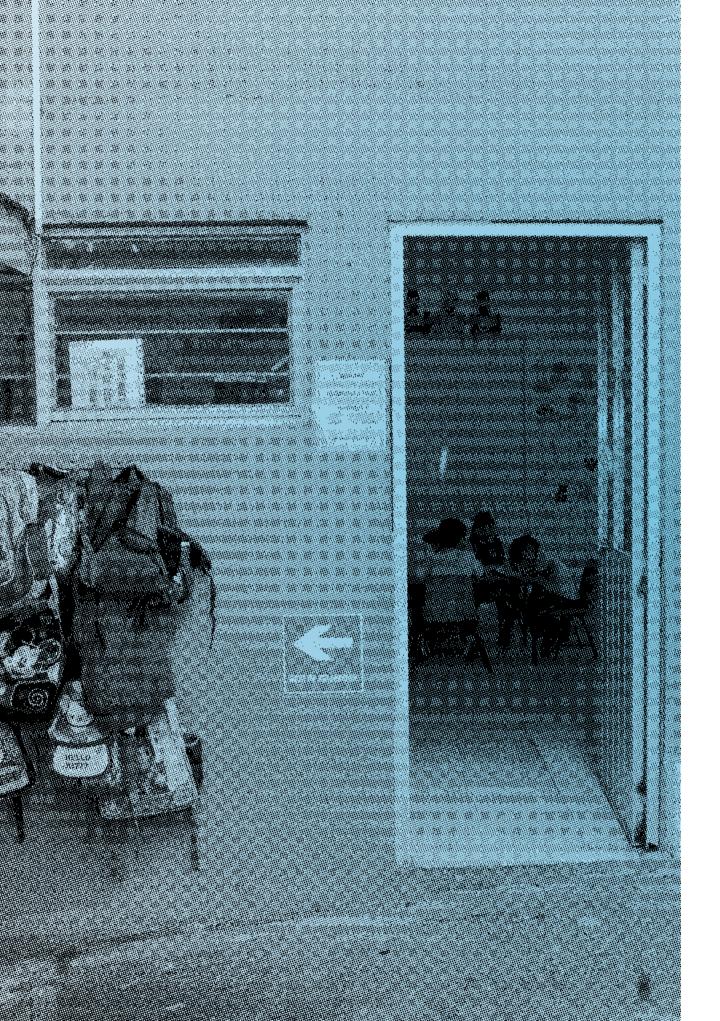
² Los trabajos de cuidado comprenden todas aquellas actividades que permiten a las personas regenerar el bienestar físico y emocional cada día: desde alimentar, vestir y acompañar a alguien hasta cuestiones necesarias para el desarrollo de la vida cotidiana, como cocinar o la compra de medicamentos. LNPP-CIDE en Torres, Natalia, Cejudo, Guillermo, et al., Diagnóstico sobre las brechas de cuidados en el municipio de Manzanillo. México, 2020, p.5.

³ Jiménez, Lelia y Rodríguez, Graciela, Agenda para la igualdad de género en México, Friedrich Ebert Stiftung, 2020, p. 14. Véase también Ceballos, Gilda, "La intensidad de los trabajos de cuidados no remunerados de las mujeres en los hogares urbanos de México. Análisis con datos de la Elcos 2012", en Pacheco, E. (Coord.), Los cuidados y el trabajo en México. Un análisis a partir de la Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (Elcos) 2012, Cuadernos de Trabajo 40, México, Inmujeres, 2013.

⁴ INEGI, México, Nuevas estadísticas de informalidad laboral, México, diapositiva 9, 2018. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe

⁵ CEPAL, en Saldívar, Belén, "Mujeres han perdido más empleos por el Covid: CEPAL", *El Economista*, 9 de marzo de 2021.

Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mujeres-han-perdido-mas-empleos-por-el-Covid-CEPAL-20210309-0025.html



4.1

SITUACIÓN EN MÉXICO

La conciliación entre la vida laboral y la reproductiva toca un abanico amplio de cuestiones, desde el impulso de políticas de no discriminación en los espacios de trabajo, la modificación de patrones culturales que reproducen los roles estereotipados de género, la revisión de la duración y flexibilidad de las jornadas de trabajo, el acceso a servicios de estancias infantiles, hasta la garantía de licencias asociadas a la maternidad o paternidad, entre otros. Aunque existe un marco normativo en México que contempla algunas de estas medidas, en general resulta insuficiente, en primer lugar, porque el esquema de protección social está directamente relacionado con el empleo formal y, en segundo, porque dicho marco normativo no es acorde a los estándares internacionales en materia laboral. Todo ello, sin olvidar los problemas de implementación en los que el Estado es omiso en garantizar incluso las prestaciones mínimas establecidas por ley, pues incluso los trabajadores del sector formal se enfrentan a obstáculos de distinta índole para acceder a las prestaciones que incluye la seguridad social.⁶

A. DIVISIÓN SEXUAL DEL TRABAJO

En el ámbito laboral, los roles y estereotipos de género basados en preconcepciones de lo que deberían hacer las mujeres y los hombres en sociedad conllevan a una forma de división del trabajo que consiste en la asignación de tareas y espacios con base en el sexo de las personas.⁷ Esta situación afecta principalmente a las mujeres, aunque también los hombres resultan perjudicados en determinadas situaciones, por ejemplo, cuando enfrentan barreras para acceder a licencias de paternidad o a estancias infantiles.

Una de las consecuencias de la división sexual del trabajo es la llamada "doble jornada", término que se utiliza para designar a la imposición de una carga extra de trabajo en el hogar a las mujeres, no remunerada y adicional a la del empleo remunerado que desempeñan, la cual limita sus posibilidades de desarrollo.

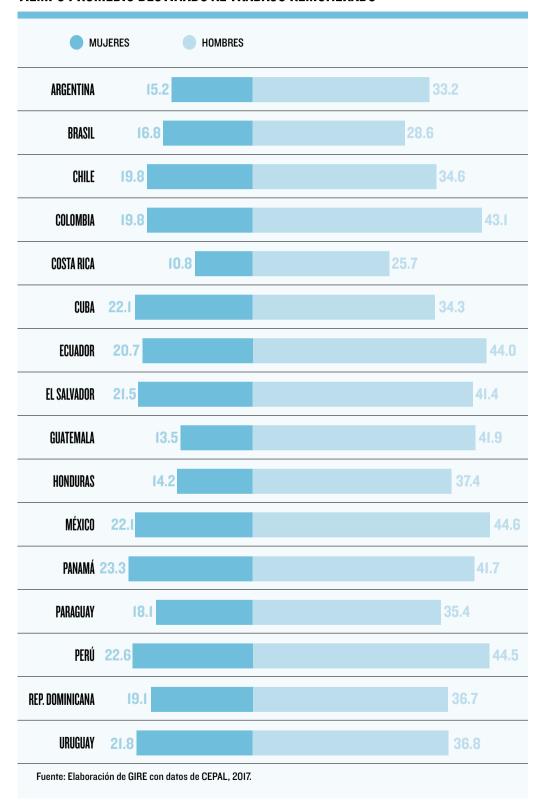
Si bien los hombres también se dedican a las labores domésticas y de cuidado, existe una notable diferencia entre el tiempo que dedican a ello respecto a las mujeres. México es el país de América Latina en el que las mujeres destinan la mayor parte del tiempo al trabajo no remunerado, de acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).8

⁶ GIRE, La pieza faltante. Justicia Reproductiva, 2018, p.169. Disponible en: https://gire.org.mx/publicaciones/la-pieza-fal-tante-justicia-reproductiva/.

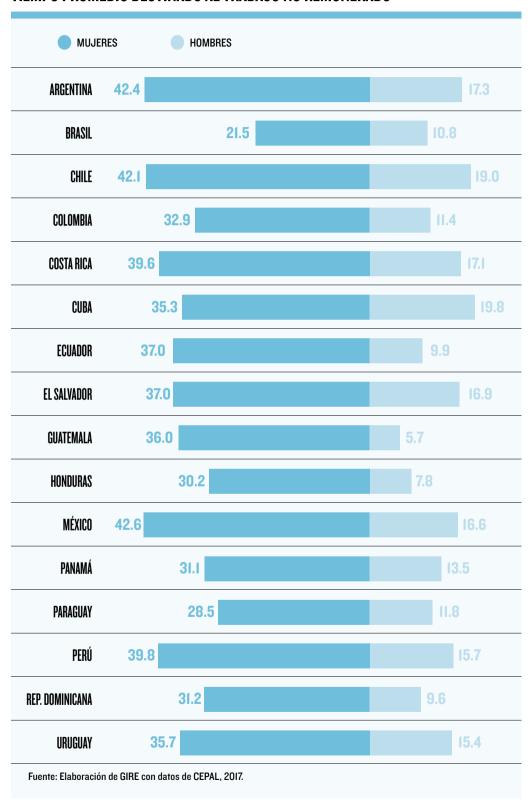
⁷ SCJN, Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, 2020, p.39. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2020-11/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20 de%20g%C3%A9nero%20(191120).pdf.

⁸ CEPAL. Tiempo total de trabajo. Gráfico sobre el tiempo destinado al trabajo remunerado y no remunerado por sexo y según el país. Disponible en: https://oig.cepal.org/es/indicadores/tiempo-total-trabajo.

TIEMPO PROMEDIO DESTINADO AL TRABAJO REMUNERADO



TIEMPO PROMEDIO DESTINADO AL TRABAJO NO REMUNERADO



Para 2019, las mujeres realizaban 70 por ciento de los trabajos de cuidado en México. Según la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) 2019 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),⁹ las mujeres trabajaban en promedio 59.5 horas a la semana, de las cuales dedicaban 39.7 al trabajo no remunerado (TNR) en el hogar, y 37.9 al trabajo remunerado de mercado (TR); mientras que los hombres trabajaban en promedio 53.3 horas a la semana, de las cuales 47.7 las dedicaban al TR y 15.2 horas al TNR en el hogar. Sin embargo, entre las medidas para reducir el impacto de la pandemia por COVID-19, el cierre de escuelas por más de un año, significó un aumento considerable en el número de horas dedicadas a los trabajos de cuidado de la infancia, lo que ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres.¹⁰

Durante el último año la situación laboral y la informalidad se han agravado: la pandemia por covid-19 ha tenido un impacto muy importante en el aumento del desempleo, la informalidad y la precariedad laboral, lo que ha significado que un porcentaje importante de mujeres pierda su trabajo y, con ello, su acceso a las licencias de maternidad, estancias infantiles y otro tipo de prestaciones de seguridad social. Las medidas de confinamiento y la falta de apoyo económico por parte del gobierno tuvieron como resultado afectaciones importantes en diversos sectores clave que tienen una sobrerrepresentación femenina, entre los que se encuentran el comercio, restaurantes y servicios de alojamiento, y servicios diversos. La comercio de la comercio de servicios diversos.

El hecho de que las labores domésticas y de cuidados recaigan en mayor medida en las mujeres implica que con frecuencia enfrenten una doble o triple jornada no remunerada ni reconocida y este panorama se traduce en un ciclo en el que las mujeres, al ser consideradas las principales encargadas de estas tareas, no puedan tomar empleos formales. Así, se ven orilladas a emplearse en trabajos que les permitan atender las labores de cuidado, que suelen encontrarse en el sector informal, sin prestaciones laborales y con frecuencia en condiciones precarias.¹³



⁹ INEGI, ENUT 2019: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enut/2019/doc/enut_2019_presentacion_resultados.pdf.

Observatorio Género y COVID-19 en México. Nos cayó el 20. Diagnóstico y recomendaciones del Observatorio Género y COVID-19 en México (Bienestar), 2021, p. 32: https://genero-covid19.gire.org.mx/wp-content/uploads/2021/05/Manual_Bienestar.pdf

¹¹ INEGI, ENOEN, 17 de noviembre de 2020: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/resulta-dos_ciudades_enoe_2020_trim3.pdf.

¹² Mercado laboral en post-pandemia, México Cómo Vamos. Disponible en: https://mexicocomovamos.mx/mercado-laboral-en-mexico-el-saldo-al-primer-ano-de-la-pandemia-por-covid-19/

¹³ GIRE, La pieza faltante. Justicia Reproductiva, op. cit, p. 149.

B. ESTÁNDARES CONSTITUCIONALES

El reconocimiento constitucional del derecho a la seguridad social en México se estableció por primera vez¹⁴ en la fracción xxix del artículo 123 de la Constitución Política de 1917.¹⁵ Posteriormente, el 6 de septiembre de 1929¹⁶ dicha fracción fue reformada con el objetivo de expedir la Ley del Seguro Social, sin embargo, ésta fue promulgada hasta el año 1943, dando lugar también a la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (1MSS).¹⁷ Finalmente, el 5 de diciembre de 1960, se publicó otra reforma¹⁸ a la Constitución que reordenó el artículo 123, creando sus dos apartados A y B. El apartado A regula en términos generales lo relativo a las personas trabajadoras, mientras que el B está dirigido a las y los trabajadores del Estado.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ¹⁹ ratificado por México en 1981, reconoce el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, así como el derecho a la seguridad social, el cual contempla la posibilidad de acceder a y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidentes laborales, vejez o muerte de un familiar, b) gastos excesivos de atención de salud, c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y familiares a cargo. ²⁰Asimismo, el derecho a la seguridad social "incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente". ²¹

Por otra parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que el reconocimiento de la responsabilidad compartida de las madres y los padres del sustento y de atender a la familia, propician un reparto más equitativo de las tareas de cuidado. ²² Por lo anterior ha adoptado una serie de convenios y recomendaciones en materia de conciliación de la vida laboral y la reproductiva, entre los cuales destacan los siguientes:

- El Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, que establece la obligación de los Estados parte de permitir que las personas que tengan hijos u otros miembros de su familia directa que de manera evidente necesiten su cuidado, ejerzan su derecho a desempeñar un empleo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.²³
- · El Convenio 183 sobre protección de la maternidad, prevé una licencia de maternidad

de al menos 14 semanas²⁴ y establece la prohibición de despedir o discriminar a la mujer por cualquier motivo relacionado con su embarazo, el nacimiento de su hijo o la lactancia, así como el derecho a las interrupciones o reducciones diarias de su tiempo de trabajo necesarias para la lactancia.²⁵

- · La Recomendación 191 del Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, y la Recomendación 165 del Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares contienen disposiciones respecto a la licencia parental, ²⁶ dejando a criterio de los países la determinación de la duración, la remuneración y demás aspectos pertinentes. ²⁷
- · Finalmente, respecto a la licencia de paternidad, la Resolución relativa a la igualdad de género como eje del trabajo decente, adoptada en 2009 por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), señala que las medidas destinadas a conciliar el trabajo y la familia no se dirigen únicamente a las mujeres, sino también a los hombres. Por ello, insta a los gobiernos a formular políticas adecuadas que permitan equilibrar mejor las responsabilidades laborales y familiares, incluir la licencia de paternidad y parental, y prever incentivos para que los hombres las aprovechen.²⁸

A la fecha de publicación de este informe, México ha ratificado 81 convenios de la OIT, de los cuales 67 están en vigor. ²⁹ Uno de ellos es el Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), en donde aceptó solamente las partes II, III, V, VI Y VIII-X, relativas a la asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes. ³⁰ Sin embargo, como el propio título del Convenio lo señala, sólo prevé las normas mínimas con las que deberían cumplir los Estados parte. Es importante señalar que hasta el momento el Estado mexicano no ha ratificado el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad ni el Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, instrumentos internacionales de un alcance significativo en cuanto a la protección de la maternidad, la licencia parental y sobre las responsabilidades de cuidados.

Aunque los primeros antecedentes de la seguridad social en México son Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México (1904) y la Ley sobre Accidentes de Trabajo del estado de Nuevo León (1906), no existía aún el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en la provisión de bienestar social. Véase Cámara de Diputados "Seguridad social". Disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_ssocial.htm.

Cámara de Diputados. Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857. Versión digitalizada disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_ orig_05feb1917.pdf.

DOF. Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución General de la República (6 de septiembre de 1929): http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=186782&pagina=1&seccion=1..

¹⁷ DOF. Ley del Seguro Social (19 de enero de 1943): http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4555563&fec ha=19/01/1943&cod_diario=194788.

DOF. Decreto que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución General de la República (5 de diciembre de 1960). Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=201330&pagina=1&seccion=0.)

¹⁹ Senado de la República. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Pacto_IDESC.pdf.

²⁰ Naciones Unidas, Comité DESC, Observación general No. 19 El derecho a la seguridad social (artículo 9) [E/C.12/GC/19], 39° periodo de sesiones (2007), párrafo 2. Disponible en: http://bit.ly/1HVDJH4]

²¹ Ibídem, párrafo 9.

OIT. Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. p. 30. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf.

²³ OIT. Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156). Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C156.

La Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (No. 191) señala que la licencia del Convenio 183 debería ampliarse a dieciocho semanas, por lo menos. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12 100:::NO:12100:P12100_ILO_CODE:R191:NO.

²⁵ OIT. Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (No. 183) Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f? p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C183#:~:text=Todo%20Miembro%20debe%20adoptar%20 medidas,p%C3%A1rrafo%201%20del%20art%C3%ADculo%202.&text=(a)%20est%C3%A9n%20prohibidos%20 total%200,mujeres%20embarazadas%200%20lactantes%2C%20o.

²⁶ Las licencias parentales permiten que cualquiera de los progenitores tome un periodo de tiempo determinado para el cuidado de una persona recién nacida o de una hija o hijo pequeño.

²⁷ OIT. La maternidad y la paternidad en el trabajo. La legislación y la práctica en el mundo. p. 8. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_242618.pdf.

²⁸ OIT. Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 98.ª reunión (Ginebra, junio de 2009), p. 11. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_113006.pdf.

²⁹ OIT. Ratificaciones de México Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_ COUNTRY ID:102764.

OIT. Ratifications of C102 - Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (No. 102). Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312247).

Por otra parte, los cuidados incluyen toda actividad indispensable para satisfacer las necesidades de las personas, tanto de salud básicas y de seguridad física, como el desarrollo de habilidades cognitivas, físicas y emocionales.³¹ Las niñas y los niños, las personas con discapacidad, los adultos mayores o cualquier persona que se encuentre imposibilitada para cuidar de sí misma, a causa de una enfermedad o una discapacidad permanente o temporal, tienen derecho a recibir estos cuidados.³²

Una de las formas en las que el Estado puede proteger y garantizar el derecho al cuidado es al crear y promover instituciones que brinden servicios de apoyo al cuidado de las personas que lo requieren y quienes lo proveen, promover la redistribución de los trabajos de cuidado en los hogares y las comunidades, así como supervisar el adecuado funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de cuidado. Entre ellas se encuentran las instituciones para el cuidado de personas con discapacidad, de personas adultas mayores y de cuidado infantil.

Respecto al acceso a estancias infantiles, reconocido en la fracción xxIX del apartado A y en el inciso c de la fracción XI del artículo 123 constitucional, también existen estándares internacionales de derechos humanos:

- La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) reconoce que la familia es un grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, por lo tanto, deben recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad. Esto no quiere decir que los padres o las madres no pueden trabajar en ningún momento y deben quedarse siempre al cuidado de los hijos, sino que debe existir un justo equilibrio entre el número de horas que los niños pasan con sus familias (tomando en cuenta su edad y necesidades), y que los espacios en los que se encuentren mientras las madres y los padres trabajan deben ser adecuados.³³
- La Observación General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia, del Comité de los Derechos del Niño³⁴ señaló que, en el ejercicio de sus derechos, los niños pequeños tienen necesidades específicas de cuidados físicos, atención emocional y orientación cuidadosa, así como en lo que se refiere a tiempo y espacio para el juego, la exploración y el aprendizaje sociales. También señaló que la mejor manera de planificar estas necesidades es desde un marco de leyes, políticas y programas dirigidos a la primera infancia.³⁵
- La Observación General No. 13, Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) señala que el derecho al cuidado infantil en estancias debe regirse por las siguientes características interrelacionadas: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.³⁶

En el ámbito constitucional, el 18 de noviembre de 2020, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 4 y 73 de la Constitución en materia del Sistema Nacional de Cuidados. El proyecto propone adicionar al artículo 4 un párrafo que incluye los siguientes textos: "Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, así como a los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, en términos de lo dispuesto en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil" y "Para garantizar el derecho al cuidado digno se implementará el Sistema Nacional de Cuidados, que incluye sus dimensiones económica, social, política, cultural y biopsicosocial, así como políticas y servicios públicos con base en diseño universal, ajustes razonables, accesibilidad, pertinencia, suficiencia y calidad".

Lo anterior es un avance importante en la materia puesto que permite vislumbrar la posibilidad de un Sistema Nacional de Cuidados con base constitucional. La relevancia de esta posible reforma radica en la estabilidad y seguridad jurídica que se podría proporcionar a las personas que reciben o brindan cuidados en México. Este proyecto de Decreto aún debe ser revisado por el Senado —y en su caso aprobado por la mayoría de las legislaturas estatales—, mismo que no lo dictaminó en el periodo ordinario de sesiones correspondiente. Al cierre de esta edición, GIRE permanece pendiente de este proceso.

Por su parte, en el ámbito local, en la Ciudad de México ya existe legislación vigente que reconoce el derecho al cuidado y la obligación de la autoridad de establecer un sistema de cuidados. La Constitución de la Ciudad de México, en su artículo 9B, textualmente establece:

Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades establecerán un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. El sistema atenderá de manera prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado.

En el ámbito internacional, el 15 de junio de 2015 se adoptó en Washington la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que entró en vigor el 11 de enero de 2017 y tiene como objeto promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad. Sin embargo, México no la ha ratificado.³⁷

Finalmente, cabe señalar que en marzo y julio de 2018, los comités DESC y de la Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) examinaron, respectivamente, el cumplimiento del Estado mexicano de sus obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

³¹ UNICEF, "El derecho al cuidado: conciliación familiar y laboral en las empresas" 2020, p. 23. Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/media/10021/file/El%20Derecho%20al%20Cuidado:%20conciliaci%C3%B3n%20familiar%20y%20 laboral%20en%20las%20empresas.pdf.

³² GIRE, Horas hábiles. Corresponsabilidad en la vida laboral y personal, op. cit., p. 27.

³³ *Ibídem*, p. 203.

³⁴ El Comité de los Derechos del Niño es el órgano de la ONU encargado de supervisar el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño.

³⁵ GIRE, Horas hábiles. Corresponsabilidad en la vida laboral y personal. op.cit, p. 206.

³⁶ Ibídem, pp. 218 y 219.

OEA. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp.

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC) manifestó su preocupación respecto de la fragmentación del sistema de protección social vinculado a la formalidad del empleo que deja fuera a un número significativo de personas que trabajan en el sector informal; así como respecto de las prácticas discriminatorias en el ámbito laboral que afectan a las mujeres principalmente y la brecha salarial que persiste entre los hombres y las mujeres. Por su parte, el Comité CEDAW manifestó su preocupación respecto de la distribución desigual del trabajo doméstico y asistencial entre hombres y mujeres, así como del periodo tan breve de la licencia de paternidad, que obligan a muchas mujeres a aceptar empleos de bajos ingresos a tiempo parcial en el sector informal. Por lo anterior emitieron algunas de las siguientes recomendaciones:³⁸

RECOMENDACIONES COMITÉ DESC

Elaborar un sistema de seguridad social que garantice una cobertura de protección social universal y asegure prestaciones adecuadas a todas las personas, particularmente a las pertenecientes a los grupos más desfavorecidos y marginados, con el objeto de garantizarles condiciones de vida dignas.

Disminuir progresivamente el número de trabajadores que participan en el sector informal de la economía e integrarlos al sector formal, y brindarles acceso a la legislación laboral y a la protección social.

Aumentar la tasa de participación laboral de las mujeres, incluyendo la posibilidad de adoptar una política de cuidado, que logre un reparto más equitativo de las labores de cuidado entre hombres y mujeres.

Adoptar medidas efectivas para combatir los estereotipos de género en la familia y la sociedad.

RECOMENDACIONES COMITÉ CEDAW

Vigilar y hacer cumplir las leyes de protección y promoción de las licencias de maternidad.

Aumentar los incentivos para que los hombres ejerzan su derecho a la licencia parental.

Agilizar la aprobación de la política nacional de cuidado para ofrecer servicios de guardería suficientes y adecuados.

Aumentar el acceso de las mujeres al sistema nacional de seguridad social.

Elaborar programas coordinados de protección social e indemnización destinados a las mujeres.

C. MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA

EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

El derecho a la seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.³⁹ El acceso a la seguridad social y el acceso universal al sistema de salud son de suma importancia durante el embarazo, parto, posparto, y en casos de adopción, por los cuidados requeridos.⁴⁰ Sin embargo, quienes trabajan en el sector informal en México no cuentan con protecciones laborales ni de seguridad social y deben enfrentarse a condiciones adicionales de discriminación y violaciones a derechos humanos.⁴¹

El apartado A del artículo 123 constitucional contempla de manera general todo contrato de trabajo y señala en su fracción xxIX que la Ley del Seguro Social es de utilidad pública y que comprenderá los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. De igual manera, la fracción v reconoce el derecho a la licencia de maternidad a las mujeres embarazadas⁴² por 12 semanas —seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo— y a dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno durante el periodo de lactancia.

Por su parte, el apartado B del artículo 123 se refiere a los trabajadores de los Poderes de la Unión y establece las bases mínimas de la seguridad social en su fracción x:

- a) Cubrir los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) Conservar el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley en caso de accidente o enfermedad.
- c) Para las mujeres embarazadas, licencia de maternidad de 12 semanas —un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo—, así como dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles
- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados (INFONAVIT).

³⁸ GIRE, La pieza faltante. Justicia Reproductiva, 2018, op. cit, pp. 164-165.

³⁹ Ley del Seguro Social, artículo 2º.

⁴⁰ GIRE, Horas hábiles. Corresponsabilidad en la vida laboral y personal, 2017, op. cit, p. 21.

⁴¹ GIRE, La pieza faltante. Justicia Reproductiva, 2018, op. cit, p. 148.

⁴² Se hace referencia al término "mujeres embarazadas" cuando así lo establece expresamente la legislación consultada para este informe. Sin embargo, el embarazo puede ser experimentado por todas las personas con capacidad gestante, incluyendo hombres trans y personas no binarias. Asimismo, es importante señalar que la legislación actual en materia de licencias y otras prestaciones de seguridad social parte de una visión de la vida familiar y reproductiva de las personas que da por sentada la conformación de familias compuestas por un hombre y una mujer, así como la presencia de hijas e hijos biológicos. Por lo anterior, es necesario que el marco normativo y de política pública en México reconozca y proteja a la variedad de familias que existen en el país y garantice su acceso a prestaciones de seguridad social sin discriminación.

Asimismo, la fracción XIV reconoce el derecho a la seguridad social para quienes desempeñen cargos que se consideren de confianza, y la fracción XIII en el caso de los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, así como de los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

Si bien el apartado B es más específico que el A, ambos tienen como norma supletoria lo establecido en la Ley Federal del Trabajo (LFT). De manera específica, el apartado A se complementa con la Ley del Seguro Social y sus respectivos reglamentos, mientras que el B se complementa con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus reglamentos.

En México, las principales instituciones públicas que proporcionan seguridad social son el IMSS y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Anteriormente existía el Seguro Popular, que daba acceso a servicios básicos de salud, pero no cubría prestaciones de seguridad social como estancias infantiles, licencias de maternidad y paternidad, incapacidades ni pensiones. Fue sustituido en el año 2019⁴³ por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), que adolece de las mismas limitaciones que su predecesor, ya que se limita a garantizar la prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para personas sin seguridad social, pero no acceso a prestaciones como la licencia de maternidad y/o paternidad, o a estancias infantiles.

Si bien se ha destacado en numerosas ocasiones la necesidad de un sistema de seguridad social universal en México, aún no se ha legislado en ese sentido, aunque existen algunas iniciativas cuyos contenidos se orientan a la cobertura de algunas cuestiones relacionadas con la seguridad social, tales como el establecimiento de un Sistema Nacional de Cuidados, el acceso universal a servicios de estancias infantiles, a pensiones, el establecimiento de un ingreso mínimo vital, entre otros:

- En el año 2019 se presentaron seis iniciativas respecto al tema del acceso a estancias infantiles.⁴⁴
- En el año 2020 se presentaron dos iniciativas con el objetivo de que se reconozca en la Constitución el derecho a un mínimo vital para asegurar una vida digna.
- En los años 2013, 2014 y 2018 se presentaron dos minutas y una iniciativa, respectivamente, sobre el tema de pensiones para los adultos mayores.⁴⁶
- $\cdot~$ En los años 2019, 2020 y 2021 se han presentado cuatro iniciativas relacionadas con el seguro de desempleo. 47
- En el año 2020 se presentó una minuta respecto del Sistema Nacional de Cuidados. 48
- En los años 2019 y 2021 se presentaron tres iniciativas relacionadas con el derecho a la vivienda.⁴⁹

A la fecha de publicación de este informe, todas continúan siendo estudiadas. Ninguna ha sido aprobada ni desechada.

LICENCIAS LABORALES

Las licencias son permisos otorgados a las personas trabajadoras para no laborar por un período determinado y deben estar establecidas por ley para garantizar su otorgamiento. En el mundo existen diferentes tipos de licencias asociadas al nacimiento o adopción de una hija o hijo. Desde la perspectiva de quién es la persona a la que se otorga la licencia, pueden ser de maternidad, de paternidad o parentales. También pueden existir otros tipos de licencias, por ejemplo, para el cuidado de personas enfermas o con alguna discapacidad.

Licencias de maternidad

Las licencias de maternidad se incorporaron a la legislación mexicana, junto con otros derechos laborales relacionados con la maternidad, en 1974. Mediante las reformas de ese año se estableció, tanto en la Constitución⁵⁰ como en la LFT,⁵¹ el derecho a disfrutar de un periodo especial de descanso durante seis semanas anteriores y seis posteriores al parto,⁵² el cual se ha mantenido igual hasta la fecha, pese a que los estándares de la OIT establecen un periodo de al menos 14 semanas, que debería ser ampliado a 18 semanas.⁵³ Por otra parte, tomando en cuenta la duración de las licencias de maternidad al año 2018 de todos los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la duración promedio de las licencias de maternidad es de 19.5 semanas.⁵⁴

Los escasos avances legislativos alcanzados en los últimos años consisten en que hoy en día la LFT permite que se transfieran cuatro de las semanas de descanso previas al parto para después del nacimiento del hijo o hija, si las condiciones de salud lo permiten; que el descanso se extienda hasta por ocho semanas posteriores al parto, en caso de que los hijos o hijas hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria,⁵⁵ y en el caso de licencias de maternidad por adopción por un periodo de seis semanas.⁵⁶

Respecto de las retribuciones que reciben durante su licencia, la Ley del Seguro Social establece que las personas trabajadoras tienen derecho a percibir un subsidio en dinero igual al cien por ciento del último salario percibido (artículo 101). Este subsidio lo cubrirá el IMSS en caso de que la mujer haya cotizado por lo menos treinta semanas en el período de doce meses anteriores a la fecha en que debiera comenzar el pago del subsidio, de lo contrario quedará a cargo del patrón el pago del salario íntegro (artículos 102 y 103).

Para las mujeres que trabajan en el sector público, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) otorga un mes de descanso por maternidad antes de la fecha fijada para el parto, y dos meses después de éste (artículo 28). Las instituciones del sector público que cubren estas licencias son ISSSTE, PEMEX e Instituto de Seguridad Social para las Familias (ISSFAM). ⁵⁷ Cabe señalar que el artículo 28 no prevé la posibilidad de transferir semanas previas al parto al periodo posnatal. Es

⁴³ DOF. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud Disponible en:: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5580430&fecha=29/11/2019.

Véase en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/03/asun_3825061_20190307_1551392038.pdf, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/04/asun_3852921_20190409_1554307504.pdf, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/06/asun_3883581_20190626_1561556191.pdf, http://sil.gobernacion.gob.mx Archivos/Documentos/2019/07/asun_3885651_20190703_1562169262.pdf, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/07/asun_3886897_20190710_1562787472.pdf, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/11/asun_3961783_2 0191112_1570114658.pdf

⁴⁵ Véase en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/06/asun_4043680_20200603_1591200109.pdf, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/07/asun_4052858_20200720_1594829317.pdf.

Véase en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/10/asun_3028952_20131029_1383070344.pdf, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/03/asun_3084058_20140319_1395260681.pdf, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/11/asun_3781681_20181127_1543407832.pdf.

⁴⁷ Véase en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/11/asun_3963359_20191114_1573575942.pdf, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/03/asun_4025917_20200324_1583257706.pdf, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/05/asun_4041880_20200527_1590610006.pdf, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/04/asun_4165877_20210408_1615996477.pdf

⁴⁸ Véase en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/11/asun_4114719_20201126_1606402009.pdf.

⁴⁹ Véase en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/04/asun_3852827_20190409_1553013804.pdf, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/04/asun_3869377_20190429_1556059698.pdf, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/04/asun_4164784_20210407_1617829133.pdf.

⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 123, apartado A, fracción V.

⁵¹ Lay Federal del Trabajo (LFT), artículo 170, fracción II.

⁵² UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, décima edición, México, 1997, ppp. 2160-2162.

⁵³ OIT, Convenio sobre la protección de la maternidad, op. cit. y Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191)

⁵⁴ OECD. Employment: Length of maternity leave, parental leave, and paid father-specific leave. Disponible en: https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=54760 .

⁵⁵ LFT, artículo 170, fracción II. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de noviembre de 2012.

⁵⁶ LFT, artículo 170, fracción II Bis. Reforma publicada en el DOF el 30 de noviembre de 2012.

⁵⁷ Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

indispensable que las trabajadoras del Estado cuenten con flexibilidad en el uso de las semanas para emplearlas tras el parto en beneficio de su cuidado y el de la persona recién nacida. La decisión debería poder tomarse de acuerdo con las necesidades de cada persona.⁵⁸

Cabe mencionar que, en la Ciudad de México, el 10 de febrero de 2021, se publicó en la Gaceta Oficial una reforma al primer párrafo, el inciso a y los numerales 1 y 2 de la fracción 11 del artículo 21 de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en la Ciudad de México, en la cual se establece que, en caso de adopción, las madres tienen derecho a un permiso por maternidad que comprenda el mismo período establecido por maternidad posterior al parto, que contará a partir de que reciba a la niña o niño adoptado.⁵⁹

Licencias de paternidad

El 30 de noviembre de 2012 se publicó una reforma⁶⁰ a la LFT para incorporar un periodo de licencia de paternidad. Pese a que significa un avance en materia legislativa, se establece un periodo muy limitado de tan sólo cinco días para los hombres trabajadores por el nacimiento de sus hijos o hijas y en caso de adopción de un infante (artículo 132, fr. xxvII bis).

Por su parte, la LFTSE aún no contempla este tipo de licencias, pero, con fundamento en su artículo 11, se aplica de manera supletoria la LFT, por lo cual los cinco días deben ser cubiertos por el patrón. ⁶¹

Algunas instituciones públicas federales y locales, así como en el sector privado, otorgan permisos por un período mayor al establecido en la ley. Sin embargo, la mayoría de dichos permisos siguen siendo muy cortos. Por ejemplo, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) otorga diez días hábiles de licencia por paternidad⁶² y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) otorga tres semanas.⁶³

En septiembre de 2021, el Ministro Arturo Zaldívar, presidente de la SCJN, anunció que los trabajadores del Poder Judicial de la Federación gozarán de licencias de paternidad por un periodo de 3 meses, el mismo periodo establecido por la legislación para la licencia de maternidad, lo cual significa un avance importante para el reconocimiento equitativo de las labores de cuidado. Sin embargo, al no estar establecidas en la legislación laboral, estas prerrogrativas dependen de los criterios y la voluntad política de cada institución.

58 GIRE, La pieza faltante. Justicia Reproductiva, 2018, op. cit, p. 151.

El 8 de octubre de 2019 se reunió la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado de la República para aprobar un dictamen que reformaba la LFT y la LFTSE para establecer una licencia de paternidad de 15 días laborales posteriores al parto, que podrían extenderse hasta 20. Sin embargo, el dictamen aprobado por unanimidad en la Comisión nunca fue publicado en la Gaceta Parlamentaria del Senado y no volvió a abordarse.

Por otro lado, la Cámara de Diputados, el 23 de octubre de 2019, aprobó una reforma a la LFTSE en materia de licencias de maternidad y paternidad en casos de adopción, pero la Minuta sigue sin ser discutida en el Senado desde entonces.

La Comisión de Trabajo y Previsión Social también aprobó, el 18 de noviembre de 2020, un dictamen para reformar el artículo 132 de la LFT y establecer una licencia de paternidad de cuatro semanas con goce de sueldo, además de considerar esquemas de *teletrabajo* durante los primeros cuatro años de vida del menor. Dicho dictamen no ha sido presentado ante el Pleno del Senado para ser discutido y votado.

En la Ciudad de México, la misma reforma de febrero de 2021 a la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres contribuye al reconocimiento del reparto equitativo de las responsabilidades en el hogar, pues estableció en su numeral segundo que los padres por consanguinidad o por adopción tienen derecho a un permiso por paternidad que comprenda el mismo período establecido por maternidad posterior al parto, que contará a partir del nacimiento o recepción de la niña o niño, según sea el caso.

Como puede verse en el siguiente mapa, México se encuentra notoriamente rezagado si se le compara con otros países. Tomando en cuenta la duración de las licencias de todos los países miembros de la OCDE, al año 2018 el promedio de duración de la licencia de paternidad es de 8.5 semanas. ⁶⁴

Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Decreto por el que se reforma el primer párrafo, el inciso a) y los numerales 1 y 2 de la fracción II del artículo 21 de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en la Ciudad de México (10 de febrero de 2021)Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/bdfb1c07b0f24d1565fba6b13ff4fa07.pdf.

DOF. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo (30 de noviembre de 2012) Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280815&fecha=30/11/2012. La fracción XXVII Bis del artículo 132 de la LFT fue adicionada mediante su publicación en el DOF el 30-11-2012, y fue reformada en 2018 (DOF 22-06-2018).

LFT. Artículo 132, fr. XXVIII Bis: Son obligaciones de los patrones: (...) Otorgar permiso de paternidad de cinco días laborables con goce de sueldo, a los hombres trabajadores, por el nacimiento de sus hijos y de igual manera en el caso de la adopción de un infante.

⁶² Acuerdo 16/2014 por el que se establece la licencia de paternidad por alumbramiento, la de adopción para padres y la de cuidados paternos en favor de las y los trabajadores del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

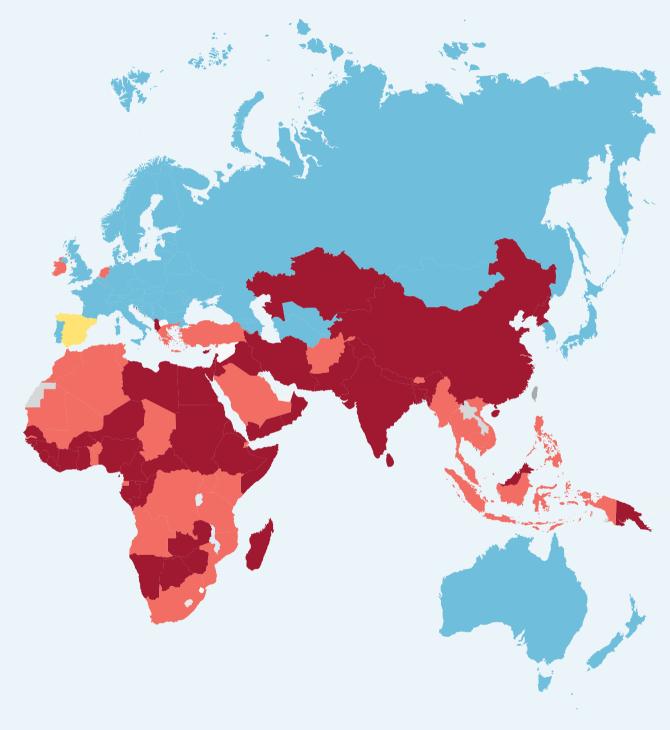
⁶³ CDHCM, Boletín 134/2016.

⁶⁴ OECD. Employment: Length of maternity leave, parental leave, and paid father-specific leave, op. cit.

LICENCIAS DE PATERNIDAD EN EL MUNDO

SEMANAS DE LICENCIA





Fuente: World Policy Center, mapa interactivo, disponible en:

https://www.worldpolicycenter.org/policies/is-paid-leave-available-to-mothers-and-fathers-of-infants/is-paid-leave-available-for-fathers-of-fathers

Una alternativa a las licencias antes descritas son las licencias parentales, que permiten que cualquiera de los progenitores tome un periodo de tiempo determinado para el cuidado de una persona recién nacida o de un hijo o hija pequeña, prestación que no contempla la legislación en México. Este tipo de licencia ofrece una mayor flexibilidad para que las personas se organicen de acuerdo con sus necesidades para repartir los cuidados de una persona recién nacida o adoptada, lo que contempla además a las familias con conformaciones no normativas, como las parejas del mismo sexo. La duración promedio de las licencias parentales al año 2018, de acuerdo con los datos de la OCDE, es de 63.2 semanas.⁶⁵

Licencia por cuidados médicos

Una adición publicada en el dof el 4 de junio de 2019, 66 a la LFT, la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE incorporó la licencia por cuidados médicos a padres o madres de niñas, niños o adolescentes (NNA) de hasta 16 años, diagnosticados con cualquier tipo de cáncer. Las nuevas disposiciones prevén la posibilidad de obtener licencia cuando estos NNA requieran descanso en los períodos críticos de tratamiento o de hospitalización, incluido el tratamiento destinado al alivio del dolor y los cuidados paliativos por cáncer avanzado. La licencia expedida por el IMSS o el ISSSTE al padre o madre trabajadora asegurada tendrá una vigencia de uno y hasta 28 días. Podrán expedirse tantas licencias como sean necesarias durante un período máximo de tres años sin que se excedan 364 días de licencia. 67

Si bien esto es significativo, la legislación del trabajo aún no considera las necesidades de otras personas destinatarias de cuidado, como quienes viven con discapacidad, las personas adultas mayores o quienes viven con enfermedades graves o terminales y requieren cuidados intensivos.⁶⁸

Una de las formas en las que el Estado puede proteger y garantizar el derecho al cuidado es al proporcionar y promover la creación de instituciones que brinden servicios de apoyo al cuidado de las personas que lo necesitan, así como supervisar su adecuado funcionamiento. Entre ellas se encuentran las estancias infantiles, además de las instituciones para el cuidado de personas con discapacidad y adultas mayores.

ESTANCIAS INFANTILES

Las reformas de 1974 incluyeron en la Constitución y en la LFT disposiciones relativas a otorgar servicios de guarderías infantiles para las personas trabajadoras. La LFTSE también contiene una disposición en ese sentido desde los años 70. La Constitución señala, respecto del sector privado, que la Ley del Seguro Social comprenderá, entre otros, servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.⁶⁹

Respecto del sector público, la Constitución establece la organización de la seguridad social y, en el párrafo en el que habla sobre el embarazo, la licencia de maternidad y la lactancia, indica que las mujeres disfrutarán del servicio de guarderías infantiles.⁷⁰

La let estableció que los servicios de guardería infantil se prestarán por el IMSS. Asimismo, la letes dispone la obligación del Estado, como empleador, de proporcionar guarderías infantiles. Esta embargo, el acceso a las estancias infantiles no se contempló para los padres trabajadores con base en la idea de que las responsabilidades de cuidado de niños y niñas debían ejercerse de manera primordial o exclusiva por las mujeres.

Otras instituciones públicas que se sumaron para prestar servicios de cuidado infantil fueron el ISSFAM, PEMEX, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF).

En la década de 1990 aumentó el número de espacios para el cuidado infantil, tanto del IMSS, como del ISSSTE, además de otras instituciones públicas, en parte porque se adoptaron modelos mixtos de financiamiento.⁷³ En 2007 inició el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras con subsidio y seguimiento de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Una de las ventajas de este programa es que dio acceso a madres trabajadoras del sector informal.

De 2006 a 2011, los servicios de cuidado infantil y guarderías experimentaron un aumento masivo en términos de cobertura, sin embargo, nunca ha sido suficiente para garantizar el acceso a todas las personas que lo requieren, además de que estuvo acompañado de una mayor heterogeneidad en la supervisión de los servicios, permitiendo tragedias como la sucedida el 5 de junio de 2009 en la Guardería ABC, ⁷⁴ subrogada por el IMSS, en Hermosillo, Sonora. ⁷⁵

Después de la tragedia de la Guardería ABC, se legisló y reguló en materia de calidad y monitoreo de las estancias de cuidado infantil: se promulgó la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII) y su Reglamento con la idea de poder coordinar, evaluar y mejorar la provisión de este servicio. El Reglamento de la LGPSACDII contemplaba la creación de un Sistema Nacional para el Desarrollo Integral Infantil (SNDII) con el encargo de elaborar un Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (PNPS), que crearía los indicadores para evaluar su aplicación.

La LGPSACDII también estipuló la creación del Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, conformado por diversas Secretarías de Estado, el SNDIF, el ISSFAM, el IMSS, el ISSSTE, entre otras entidades; y previó la elaboración de un Registro Nacional de Centros de Atención Infantil (RENCAI) y Registros Estatales de los Centros de Atención. Por otra parte, se creó la NOM-009-SEGOB-2015 sobre Medidas de previsión, prevención y mitigación de riesgos en Centros de Atención Infantil en la modalidad pública, privada y mixta (seguridad para los niños y niñas de la primera infancia).

⁶⁵ Ibídem

DOF. Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Ley Federal del Trabajo (4 de junio de 2019): https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561817&fecha=04/06/2019.

LFT, 170 Bis; Ley del Seguro Social, 140 Bis, y Ley del ISSSTE, 37 Bis.

⁵⁸ Jiménez, Lelia y Rodríguez, Graciela, Agenda para la igualdad de género en México, 2020, op. cit, p. 14.

⁶⁹ CPEUM, artículo 123, apartado A, fracción XXIX.

⁷⁰ CPEUM, artículo 123, Apartado B, fracción XI, inciso c. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974.

⁷¹ LFT, artículo 171.

⁷² LFTSE, artículo 43, fracción VI, inciso e.

⁷³ GIRE, Horas hábiles. Corresponsabilidad en la vida laboral y personal, 2017, op.cit.

⁷⁴ Center for Learning on Evaluation and Results Latin America, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Servicios públicos de cuidado infantil en México: una propuesta para medir su calidad, México, p. 2. Disponible en: http://clear-la.cide.edu/sites/default/files/Métrica%20de%20la%20calidad%20de%20cuidado%20infantil%20en%20México%20RGT%20.

Ese día se incendió un edificio tipo bodega que compartía la misma estructura que la Guardería ABC y el fuego se propagó rápidamente. Murieron 49 niños y niñas de entre diez meses y cuatro años de edad, y 104 más resultaron lesionados o expuestos a la inhalación de gases tóxicos. Las investigaciones posteriores determinaron que la guardería no cubría con los requisitos de seguridad establecidos.

Todo ello significó un gran avance como legislación, normativa y estándares de política pública. Sin embargo, en la práctica se avanzó poco.⁷⁶ Los servicios de estancias de cuidado infantil ofrecidos por las diferentes entidades, públicas y privadas han sido muy variados en cuanto a disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad en los últimos años, tomando en cuenta criterios de derechos humanos. GIRE ha identificado algunas deficiencias en el cumplimiento de estos criterios, por ejemplo, la falta de disponibilidad de estancias para las madres y padres trabajadores, así como insuficiencia respecto a los criterios mínimos de aceptabilidad.⁷⁷

Por medio de solicitudes de acceso a la información realizadas por GIRE, 78 se conoce que de enero de 2010 a enero 2020 el IMSS⁷⁹ ha reportado contar con el siguiente número de estancias infantiles:

ESTANCIAS INFANTILES DEL IMSS

(ENERO 2010 - ENERO 2020)



De manera específica, los datos desagregados por entidad federativa más recientes son del año 2020:

ESTANCIAS INFANTILES DEL IMSS POR ENTIDAD

(2020)

ENTIDAD	CAPACIDAD	INSCRITOS	% DE	NÚMERO DE (NÚMERO DE GUARDERÍAS		
	INSTALADA		OCUPACIÓN	SUBROGADAS	DIRECTAS	INDIRECTAS	TOTAL
AGUASCALIENTES	4,856	4,112	66.34	1	1	25	27
BAJA CALIFORNIA	15,018	11,549	57.17		3	68	71
BAJA CALIFORNIA SUR	2,384	2,140	70.61			13	13
CAMPECHE	937	780	62.08			8	8
COAHUILA	10,885	8,932	61.78		5	55	60
COLIMA	3,557	3,146	71.64	1	1	16	18
CHIAPAS	2,022	1,433	54.79		1	14	15
CHIHUAHUA	18,339	13,764	58.11		9	88	97
CDMX	24,788	18,488	56.75		50	80	130
DURANGO	3,705	3,194	68.69		2	16	18
GUANAJUATO	13,860	10,512	58.84	2	5	65	72
GUERRERO	3,263	2,536	59.95		2	14	16
HIDALGO	2,930	2,114	56.78		1	18	19
JALISCO	16,527	14,282	66.78		5	90	95
MÉXICO	16,583	12,685	58.47		8	88	96
MICHOACÁN	7,876	6,518	65.57		3	39	42
MORELOS	4,963	3,732	59.17		1	28	29
NAYARIT	3,692	3,229	69.31		1	19	20
NUEVO LEÓN	14,854	12,230	63.10		5	82	87
OAXACA	1,676	1,434	67.75		1	II	12
PUEBLA	5,177	4,233	64.42		4	33	37
QUERÉTARO	6,405	5,366	65.30		1	32	33
QUINTANA ROO	4,284	3,339	57.88		1	20	21
SAN LUIS POTOSÍ	6,023	4,966	65.93		2	31	33
SINALOA	9,125	7,971	69.53	7	2	45	54
SONORA	15,167	12,953	62.79		5	70	75
TABASCO	1,208	961	59.99		1	7	8
TAMAULIPAS	14,153	10,178	54.90		5	71	76
TLAXCALA	808	586	61.17			6	6
VERACRUZ	8,682	6,736	60.43		3	63	66
YUCATÁN	5,519	4,244	59.32		1	34	35
ZACATECAS	3,838	3,258	67.77			28	28
	TOTAL						1,417

Fuente: Elaboración de GIRE con base en solicitudes de acceso a la información pública.

GIRE, Horas hábiles. Corresponsabilidad en la vida laboral y personal, 2017, op. cit, pp. 214-244.

Ibídem, pp. 216-244.

Sistema de Acceso a la Información Pública, folio 0064101909720.

No fue posible conocer el número de estancias infantiles por parte del ISSSTE debido a que no se obtuvo respuesta a la solicitud de información enviada.

De los datos anteriores, se observa que la Ciudad de México, el estado de México, Jalisco, Chihuahua y Sonora son las entidades federativas con mayor número de estancias; sin embargo, sólo en Jalisco y Sonora el número de personas inscritas supera 60 por ciento de su capacidad instalada. Por otra parte, Baja California Sur y Colima son las únicas cuya ocupación supera 70 por ciento de la capacidad de las estancias. Sin embargo, estos datos en sí mismos no permiten estimar si el número de estancias de cada entidad es suficiente, ya que deben tomarse en cuenta otros factores como el número de población de derechohabientes de cada entidad, así como el número de niños y niñas que requieren el acceso a estos servicios, además de la calidad y la distribución de las estancias. Por otra parte, es importante señalar que estas cifras sólo corresponden a información reportada por el 1MSS, ya que no se obtuvo respuesta por parte del ISSSTE.

Finalmente, el 21 de octubre de 2020⁸⁰ se reformaron los artículos 201 y 205 de la Ley del Seguro Social, sustituyendo por el término "personas trabajadoras" la parte que establecía que tendrían acceso al servicio de estancias infantiles las mujeres trabajadoras y de forma excepcional los padres trabajadores viudos o divorciados que ejercían la custodia exclusiva de sus hijos y no hubieran contraído matrimonio nuevamente, o que por resolución judicial tuvieran la custodia de un menor al que no puedan proporcionar atención y cuidados. La regulación anterior no sólo resultaba discriminatoria, sino que reproducía la idea de que las responsabilidades de cuidado, en particular de niñas y niños, corresponden sólo a las mujeres. Lo anterior significa un avance en materia legislativa para el reconocimiento de la necesidad de una corresponsabilidad en el trabajo de cuidados; sin embargo, el Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guarderías del IMSS y el Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE, a la fecha mantienen la misma redacción que distingue entre madres trabajadoras y padres trabajadores viudos o divorciados.

REFORMAS EN MATERIA DE TELETRABAJO

A partir del contexto de la pandemia por COVID-19 se identificó una necesidad de incluir el reconocimiento de la modalidad de teletrabajo en la LFT.⁸¹ De esta manera, el 11 de enero de 2021 se reformó el artículo 311 y se adicionó el capítulo XII bis de dicha Ley.⁸² Estas disposiciones serán para las personas cuya actividad laboral se desarrolle en su domicilio más de 40 por ciento del tiempo.

Entre las obligaciones para las personas empleadoras destacan las siguientes:83

- · Proporcionar, instalar y encargarse del equipo necesario para desempeñar el teletrabajo (equipo de cómputo, sillas ergonómicas o impresoras, por ejemplo).
- · Asumir los costos derivados de la modalidad de teletrabajo, incluyendo, en su caso, el pago de servicios de telecomunicación y la parte proporcional de electricidad.
- · Implementar mecanismos para salvaguardar la información y datos utilizados por las personas trabajadoras.
- · Respetar el derecho a la desconexión al término de la jornada laboral.
- · Inscribir a las personas trabajadoras al régimen obligatorio de la seguridad social.
- · Observar una perspectiva de género que permita la conciliación de la vida personal y la disponibilidad de las personas para atender sus responsabilidades laborales.

Al respecto, la oit señaló en un informe del año 2020 que durante el teletrabajo se deben respetar una serie de aspectos para garantizar la salud y la seguridad de los trabajadores. Si bien esta modalidad ofrece algunas ventajas como permitir a las personas gestionar la organización de su tiempo de trabajo, investigaciones han demostrado que, en general, puede dar lugar a un horario más prolongado y a un aumento de la carga de trabajo durante las noches y los fines de semana, lo que puede impactar de manera importante en la conciliación de la vida laboral y la familiar, en particular para las mujeres.⁸⁴

Por lo anterior, uno de los retos más importantes a los que se enfrentan quienes realizan teletrabajo es el conflicto entre el trabajo y la vida personal, debido a que los límites entre esas dos áreas se han difuminado. Ante este panorama, la otr recomienda a los empleadores apoyar la gestión de estos límites, estableciendo expectativas claras sobre los resultados del trabajo y ofreciendo al mismo tiempo la flexibilidad de gestionar los horarios laborales en función de las necesidades individuales.⁸⁵

⁸⁰ DOF. Decreto por el que se reforman los artículos 201, primer párrafo y 205, primer párrafo de la Ley del Seguro Social (21 de octubre de 2020).

⁸¹ El teletrabajo es una forma de organización laboral subordinada que consiste en el desempeño de actividades remuneradas, en lugares distintos al establecimiento o establecimientos del patrón, por lo que no se requiere la presencia física de la persona trabajadora en el centro de trabajo, utilizando primordialmente las tecnologías de la información y comunicación, para el contacto entre la persona trabajadora y el patrón, bajo la modalidad de teletrabajo (LFT, artículo 330-A).

DOF, "Decreto por el que se reforma el artículo 311 y se adiciona el capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo, en materia de Teletrabajo", 11 de enero de 2021. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609683&fecha=11/01/2021

⁸³ STPS, "Entra en vigor reforma que regula el teletrabajo en México", Boletín de prensa 002/2021. Disponible en: https://www.gob.mx/stps/prensa/entra-en-vigor-reforma-que-regula-el-teletrabajo-en-mexico

⁸⁴ Organización Internacional del Trabajo. El teletrabajo durante la pandemia de COVID-19 y después de ella. Guía práctica, 2020, pp. 5 y 6. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_758007.pdf.

⁸⁵ *Ibídem*, pp. 18 y 19.

AVANCES

A. ACCESO A ESTANCIAS INFANTILES PARA PADRES TRABAJADORES

Antes de la reforma de octubre de 2020, la Ley del Seguro Social establecía que sólo podían acceder a los servicios de estancias infantiles las mujeres trabajadoras y, de manera excepcional, los hombres trabajadores viudos o divorciados, o a quienes judicialmente se les hubiera confiado la custodia de sus hijos.

En octubre de 2015 el CONAPRED emitió la resolución 8/15, dirigida al ISSSTE y al IMSS como autoridades responsables de cometer discriminación hacia seis padres derechohabientes, quienes deseaban inscribir a sus hijas e hijos a los servicios de estancias infantiles del ISSSTE o de guarderías del IMSS. Dicha prestación se les había condicionado o restringido a encontrarse en los supuestos de divorcio, viudez o cualquier otra circunstancia por la que tuvieran a su exclusivo cargo la custodia legal de sus hijos o hijas.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn) se pronunció en el Amparo en Revisión 59/2016,86 acompañado por GIRE, respecto de los estándares mínimos para juzgar con perspectiva de género y estableció la importancia de garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en cuanto al acceso a las estancias infantiles, toda vez que la crianza y el cuidado de los hijos y las hijas no es exclusivo de las mujeres, como erróneamente se asume en la legislación con base en estereotipos de género.

El caso versó sobre la negativa del IMSS a un hombre respecto de su petición para acceder al servicio de guarderías para su hijo, bajo el argumento de que no cumplía con los requisitos establecidos en ese momento por los artículos 201 y 205 de la Ley del Seguro Social, pues no se trataba de un trabajador viudo o divorciado. La Segunda Sala de la SCJN, después de analizar los artículos antes citados, así como lo establecido en el artículo 2 del Reglamento de Prestación de Servicios de Guardería del IMSS, determinó que la distinción que se hace entre las mujeres y los hombres trabajadores al concederles a éstos el acceso al servicio de guardería sólo de manera excepcional es injustificada y discriminatoria, contraria al derecho a la igualdad entre la mujer y el hombre establecida en el artículo 4 constitucional y que además refuerza el estereotipo de que el deber de crianza y cuidado de los hijos es responsabilidad de la mujer. Asimismo, determinó que obstaculizar el acceso a los padres a los servicios de guarderías viola los derechos a la no discriminación, a la seguridad social y atenta contra el interés superior del menor.

Finalmente, esta sentencia destaca por señalar que las y los juzgadores deben cuestionar los estereotipos preconcebidos en las leyes, respecto de las funciones de uno u otro sexo, así como actuar con neutralidad en la aplicación de la norma jurídica en cada situación, ya que el Estado debe velar porque en toda controversia jurisdiccional donde se advierta una situación de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género, ésta se tome en cuenta, a fin de visualizar con claridad la problemática y garantizar el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria. Posteriormente, la Corte se pronunció en el mismo sentido en otros casos, también acompañados por GIRE.⁸⁷

La reforma del 21 de octubre de 2020, que estableció el derecho de todas las personas trabajadoras de acceder a los servicios de estancias infantiles, eliminó una forma de discriminación directa que reforzaba el estereotipo de género que coloca a las mujeres como únicas responsables del cuidado de los hijos e hijas. GIRE trabajó de manera constante dicho tema, tanto en los casos acompañados desde 2013, como en las acciones de incidencia, recomendaciones al Estado mexicano en sus informes y la constante estrategia de comunicación que ayudó a colocar el tema en la agenda pública.

B. RECONOCIMIENTO LABORAL DE LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR

El trabajo del hogar remunerado se trata, por un lado, de una labor invisibilizada, realizada en la mayoría de los casos de manera informal (sin contrato, prestaciones ni seguridad social) y en condiciones de desigualdad; y, por otro lado, que permite a los empleadores salir a generar ingresos sin tener que ocuparse de las labores domésticas y de cuidado. Esto es muy claro en el caso de las mujeres empleadoras quienes, en ocasiones, no cuentan con horarios flexibles, seguridad social que les brinde el servicio de estancias infantiles, días de vacaciones, lactarios y otras prestaciones que faciliten el ejercicio de su vida laboral a la vez que atienden las necesidades del hogar. Así, quienes cuentan con los recursos necesarios, contratan, en la mayoría de los casos, a una mujer que realice sus tareas domésticas y de cuidados, lo que implica que las trabajadoras del hogar cubran, a su vez, dobles jornadas, viéndose especialmente afectadas aquellas que no cuentan con las prestaciones establecidas por ley. 88

El 10 de abril de 2019 arrancó el Programa Piloto para personas trabajadoras del hogar en México con el fin de implementar un régimen especial para garantizar el acceso a la seguridad social a las personas trabajadoras del hogar, a fin de que sean afiliadas en igualdad de condiciones que el resto de las personas trabajadoras. En noviembre de 2020 se inició la segunda fase de la prueba piloto para la afiliación de las personas trabajadoras del hogar al IMSS, con un procedimiento más sencillo para los usuarios que desean incorporar a las personas contratadas para trabajar en sus hogares, de las cuales se considera que 68 por ciento son mujeres. Se reportó que la afiliación lograda durante la primera fase (27 mil 640 personas y sus beneficiarios) es siete veces superior a los registros que se tuvieron con el esquema anterior de incorporación de trabajadores domésticos, que a abril de 2019 era de tres mil 848 personas. 90

SCJN, Segunda Sala. Sentencia de Amparo en revisión 59/2016, Ministra ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos, 29 de junio de 2016. Disponible en: https://emiliano-zapata.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos/2019-04/05.3HombresGuar deriasInfAR59-2016.pdf.

⁸⁷ Véase en SCJN los amparos: AR 700/2017, AR 1369/2017, AR239/2018 y AR 568/2018.

Oelz, Martin y Uma Rani, Domestic work, wages, and gender equality: Lessons from developing countries. OIT, Ginebra, 2015, p. 11.

⁸⁹ IMSS, Personas trabajadoras del hogar: http://www.imss.gob.mx/personas-trabajadoras-hogar.

⁹⁰ Gobierno de México. Presenta IMSS segunda fase de la prueba piloto para la afiliación de las Personas Trabajadoras del Hogar (noviembre de 2020). Disponible en: http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202011/762.

Por su parte, la LFT fue reformada el 2 de julio de 2019⁹¹, estableciendo una serie de modificaciones al capítulo XIII sobre trabajadoras del hogar. En los artículos del 331 al 343 se establece a quiénes se considera personas trabajadoras del hogar, así como una serie de derechos y obligaciones para las trabajadoras y sus empleadores.

Entre los avances más relevantes tras las reformas de 2019 a la LFT se encuentra la definición de persona trabajadora del hogar, 92 pues en la actualidad se contemplan tanto labores domésticas como de cuidados y se subraya el hecho de que se trata de una relación laboral. Asimismo, se regulan temas como la edad mínima de la persona trabajadora para prevenir posibles situaciones de abuso y garantizar el correcto desarrollo de las personas adolescentes. La reforma establece también la obligación de un contrato escrito donde se detallen aspectos como el horario, el salario y las prestaciones que recibirá la trabajadora, entre otras cosas. Otro avance importante en la legislación es el establecimiento de un período mínimo de descanso para las trabajadoras, así como el hecho de que los alimentos y la habitación (para quienes residen en el lugar de trabajo) serán obligatorios. Todo lo anterior sumado a la obligatoriedad de inscribirlas en el 1MSS.

Por otro lado, las reformas contemplan a las personas migrantes dedicadas al trabajo del hogar como titulares de derechos laborales en México. También se establecen los puntos que justifican la rescisión de un contrato de este tipo, tanto por parte de la persona que contrata como de la persona trabajadora, y los plazos e indemnizaciones correspondientes.

Sin embargo, también es importante mencionar que, para mediados de 2019, nueve de cada diez trabajadoras del hogar eran mujeres (88.9 por ciento); y los 2.2 millones de trabajadoras del hogar representaban, en ese mismo año, 10.2 por ciento del total de población femenina ocupada de 15 años y más. Por su parte, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2019 indicó que 96.7 por ciento de las personas ocupadas en el trabajo doméstico remunerado lo hace de manera informal, y un reciente informe sobre las trabajadoras remuneradas del hogar de América Latina y el Caribe ha señalado que 70.4 por ciento de las trabajadoras domésticas se han visto afectadas por las medidas de confinamiento, ya sea porque han visto disminuida su actividad, por desempleo, reducción de las horas trabajadas o por la pérdida de salarios.⁹³

En México, la pandemia ha incrementado las tareas domésticas y de cuidado en los hogares por la necesidad de mayores medidas de desinfección de los espacios y por el cuidado de personas enfermas, infantes y personas mayores. El cierre de escuelas y guarderías implica una necesidad de resolver el cuidado de niños, niñas y adolescentes en horas laborales. Además, la saturación de los sistemas de salud debido al incremento de los casos por COVID-19, ha derivado en el traslado e incremento de cuidados al interior de los hogares.⁹⁴ Esta sobrecarga del trabajo no remunerado afecta principalmente a las mujeres.

Muchas trabajadoras han enfrentado despidos injustificados, suspensión "indefinida" sin goce de sueldo, reducción del sueldo o, quienes trabajan de planta, han tenido que permanecer en confinamiento en el hogar donde trabajan. Y, por otra parte, la crisis sanitaria ha impactado también el acceso de las personas trabajadoras del hogar al programa piloto implementado por el IMSS en 2019. En marzo de 2020 se reportó la afiliación de 21,592 personas trabajadoras del hogar al programa piloto, pero para mayo de ese mismo año esta cifra disminuyó a 21,133. Es decir, en tan sólo un mes se registró que, al menos, 459 personas trabajadoras del hogar perdieron el acceso a la seguridad social, sin embargo, esta cifra no refleja el número real de trabajadoras que han sido despedidas injustificadamente tras la pandemia.95

En términos presupuestales, si bien el Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, que contempla a las trabajadoras del hogar incorporadas al IMSS, se consideró como la vía para que recibieran un apoyo económico adicional durante la crisis sanitaria; el programa presenta graves problemas de opacidad, ya que no se cuenta con un padrón en el que se pueda desagregar por sexo a las y los beneficiarios y tampoco se cuenta con información desagregada por sector de la economía, formal o informal, del negocio beneficiado. Además, durante 2020, existió un sobrejercicio en este programa presupuestario debido a la implementación de medidas de mitigación económica por la pandemia. ⁹⁶

Por último, es importante señalar que el 3 de julio de 2020, México ratificó el Convenio 189 sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, el cual establece una serie de derechos para las trabajadoras domésticas, así como la obligación del Estado de adoptar medidas para asegurar la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de dichas personas trabajadoras.⁹⁷

⁹¹ DOF. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social, en materia de las personas trabajadoras del hogar (2 de julio de 2019) Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564651&fecha=02/07/2019.

PST. Artículo 331: Persona trabajadora del hogar es aquella que de manera remunerada realice actividades de cuidados, aseo, asistencia o cualquier otra actividad inherente al hogar en el marco de una relación laboral que no importe para la persona empleadora beneficio económico directo, conforme a las horas diarias o jornadas semanales establecidas en la ley, en cualquiera de las siguientes modalidades: I. Personas trabajadoras del hogar que trabajen para una persona empleadora y residan en el domicilio donde realice sus actividades, II. Personas trabajadoras del hogar que trabajen para una persona empleadora y que no residan en el domicilio donde realice sus actividades, y III. Personas trabajadoras del hogar que trabajen para diferentes personas empleadoras y que no residan en el domicilio de ninguna de ellas.

⁹³ ONU Mujeres, OIT, CEPAL, *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del Covid-*19, 2020, p. 8. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/trabajadoras_remuneradas_del_hogar_
v11.06.20_1_l.pdf.

⁹⁴ OIT, Convenio 189, artículo 3. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12 100_ILO_CODE:C189.

⁹⁵ Observatorio Género y COVID-19 en México. Nos cayó el 20. Diagnóstico y recomendaciones del Observatorio Género y COVID-19 en México, 2021, op. cit, p. 32.

⁹⁶ Observatorio Género y COVID-19 en México, 2020. Trabajadoras del hogar. Disponible en: https://genero-covid19.gire.org.mx/tema/trabajadoras-del-hogar/.

⁹⁷ Observatorio Género y COVID-19 en México. Nos cayó el 20. Diagnóstico y recomendaciones del Observatorio Género y COVID-19 en México, 2021, op. cit, pp. 19-21.

BARRERAS

A. OBSTÁCULOS AL ACCESO A LICENCIAS LABORALES

LICENCIAS DE MATERNIDAD

A la insuficiencia de los períodos de licencia otorgados por la legislación mexicana se suman los obstáculos formales e informales que pueden existir dentro de los esquemas laborales para solicitar-las. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) del INEGI, en 2017, "739 mil mujeres trabajadoras de 15 a 49 años mencionaron recibir atención materna por parto, complicaciones en el embarazo o aborto; de las cuales sólo 45 por ciento refirió haber obtenido una incapacidad o licencia médica",98 lo que se traduce en que 55 por ciento de ellas vieron violados sus derechos humanos.

A pesar de que en marzo de 2019 fueron aprobados dos dictámenes para ampliar las licencias de maternidad, y éstos se publicaron en la Gaceta del Senado y recibieron la Primera Lectura el 3 de octubre de 2019, nunca fueron retomados e incluso desaparecieron de la lista de "asuntos pendientes" a partir de la sesión del 15 de octubre del mismo año.

Por otra parte, no sólo las personas que laboran en el sector informal encuentran obstáculos para acceder a licencias de maternidad. El requisito para que el IMSS cubra el subsidio de la licencia establecido en la Ley del Seguro Social (artículo 101) es que la persona trabajadora debe haber cotizado al menos 30 semanas anteriores a la licencia (artículo 102, fracción I), de lo contrario quedará a cargo del empleador el pago del salario íntegro (artículo 103). Esta distinción entre quienes han cotizado 30 semanas y quienes no, puede ser uno de los motivos por los que las y los empleadores recurren a la práctica discriminatoria (y prohibida por ley) de solicitar certificados de ingravidez al momento de la contratación.

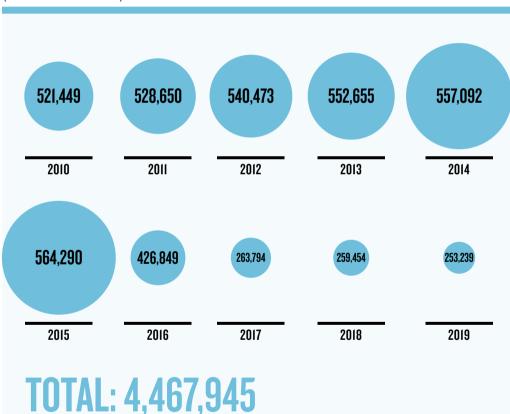
También, a quienes laboran en el sector público, la LFTSE aún no les permite transferir semanas previas al parto al período posnatal (artículo 28) y no prevé la licencia de maternidad en caso de adopción.

Aunque hay entes públicos que otorgan licencias por adopción (como la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México), la falta de regulación a nivel de la LFTSE deja en desventaja a las trabajadoras del Estado que no pueden acceder a esta prestación. De esta manera, el Estado mexicano falla en garantizar el acceso al mismo derecho para todas las mujeres: por un lado, quienes trabajan en el sector público tienen menos acceso a servicios que las que trabajan en el sector privado; sin embrago, no se puede perder de vista que las mujeres empleadas en el sector informal tienen todavía menos posibilidad de acceso a prestaciones como ésta.

En respuesta a una solicitud de información enviada por GIRE, el IMSS⁹⁹ afirmó que el número de certificados de incapacidad temporal, es decir, de licencias, por concepto de maternidad, otorgados entre el 1º de enero de 2010 y el 1º de enero de 2020 fue según se muestra en la siguiente tabla:

LICENCIAS DE MATERNIDAD OTORGADAS POR EL IMSS

(ENERO 2010 - ENERO 2020)



Fuente: Elaboración de GIRE con base en solicitudes de acceso a la información pública

⁹⁸ INEGI, ENESS, Principales Resultados, 2017, p. 26. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/eness/2017/doc/presentacion_eness_2017.pdf

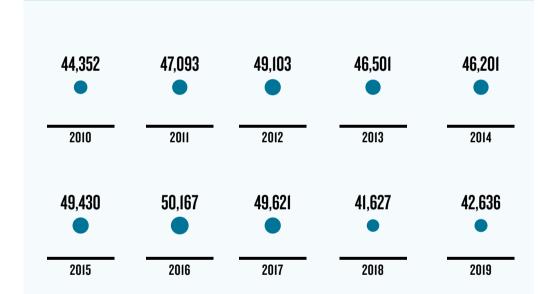
⁹⁹ IMSS, Sistema de Acceso a la Información Pública, folio 0064101909120.

De los datos anteriores, se observa que el número de licencias otorgadas desde 2010 va gradualmente en aumento hasta 2015, cuando comienza a reducirse considerablemente, y en el año 2017 baja de manera abrupta a casi la mitad y continúa en descenso. El oficio de respuesta del 1MSS añade "Nota: En el mes de julio de 2016 el 1MSS anuncia nuevas reglas para otorgar las incapacidades por maternidad, con la expedición de un certificado único de incapacidad hasta por 84 días a las aseguradas", es decir, un certificado que suma los 42 días previos y los 42 días posteriores al parto. Sin embargo, no proporciona información adicional sobre si las nuevas reglas limitan u obstaculizan de alguna manera el acceso a las licencias de maternidad o la razón del descenso en el número de licencias otorgadas.

Por su parte, el ISSSTE, como respuesta a una solicitud de información enviada por GIRE, ¹⁰⁰ manifestó que el número de licencias de maternidad otorgadas por año desde el 1º de enero de 2010 hasta el 1º de enero de 2020 fue:

LICENCIAS DE MATERNIDAD OTORGADAS POR EL ISSSTE

(ENERO 2010 - ENERO 2020)



TOTAL: 466,731

Fuente: Elaboración de GIRE con base en solicitudes de acceso a la información pública

Las fluctuaciones que se observan en este caso podrían deberse a múltiples factores, sin embargo, los números absolutos no dan suficiente información acerca de si las personas enfrentaron barreras para acceder a las licencias o si hay algún patrón con respecto a quiénes la solicitan, en qué situaciones se les niegan y otros supuestos que pudieran explicar la tendencia a la disminución a partir del año 2018.

LICENCIAS DE PATERNIDAD

La limitada duración de la licencia de paternidad reconocida por la ley en México refuerza el estereotipo de que el cuidado de las niñas y niños es responsabilidad principal o exclusiva de las mujeres. Los trabajadores que son padres sufren una doble discriminación: una licencia muy breve y la ausencia de subsidios públicos para la misma, ya que la Ley del Seguro Social no los contempla. Esta situación repercute también en las mujeres, pues por lo general son ellas quienes tendrán que hacer frente a las labores de cuidado de la persona recién nacida o adoptada ante la ausencia de una licencia de paternidad. Estas limitaciones resultan también en una forma de discriminación para las familias homoparentales conformada por varones, o de un hombre que esté criando a un hijo solo, que se encontrarán con la dificultad para llevar a cabo los cuidados que requiere la hija o el hijo recién nacido.

Aunado a lo anterior, es frecuente que las licencias de paternidad no se tomen, a pesar de que los trabajadores tengan derecho a ellas; en parte, porque el IMSS no las subsidia y, también, por la cultura laboral patriarcal que considera que los varones no deben abandonar el trabajo para cuidar de sus hijas e hijos.¹⁰¹

Al igual que en el caso de las licencias de maternidad, GIRE solicitó al IMSS el número de licencias de paternidad autorizadas en el periodo del 1º de enero de 2010 al 1º de enero de 2020. Dicho instituto informó que no cuenta con esta información sistematizada¹⁰² y proporcionó las respuestas enviadas por sus delegaciones en las entidades federativas sobre el número de trabajadores del IMSS que contaron con licencia de paternidad.¹⁰³ Sin embargo, los criterios de cada delegación fueron distintos,¹⁰⁴ por lo cual no es posible determinar si existen barreras en el acceso a la licencia de paternidad del IMSS a partir de dichos datos. Cabe también mencionar que en varias de las respuestas se recibió información que no comprendía a la totalidad del período por el que se solicitó la licencia.

¹⁰⁰ ISSSTE, Sistema de Acceso a la Información Pública, folio 0063700546820.

¹⁰¹ GIRE, Horas hábiles. Corresponsabilidad en la vida laboral y personal, 2017, op.cit, pp. 147-154.

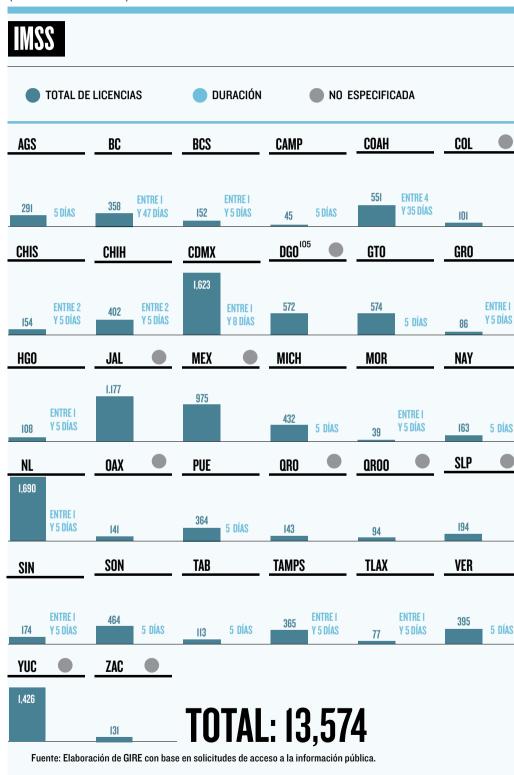
¹⁰² Puede deberse a que, conforme a la LFT, el pago del permiso de cinco días con goce de sueldo corre por cuenta del empleador y no del IMSS.

⁰³ IMSS, Sistema de Acceso a la Información Pública, folio 0064101909620.

¹⁰⁴ Por ejemplo, mientras la mayoría de los estados proporcionó el número total de licencias otorgadas, así como la duración de las mismas, otros estados reportaron la totalidad de días otorgados en general de cada año.

LICENCIAS DE PATERNIDAD OTORGADAS POR ENTIDAD FEDERATIVA

(ENERO 2010 - ENERO 2020)



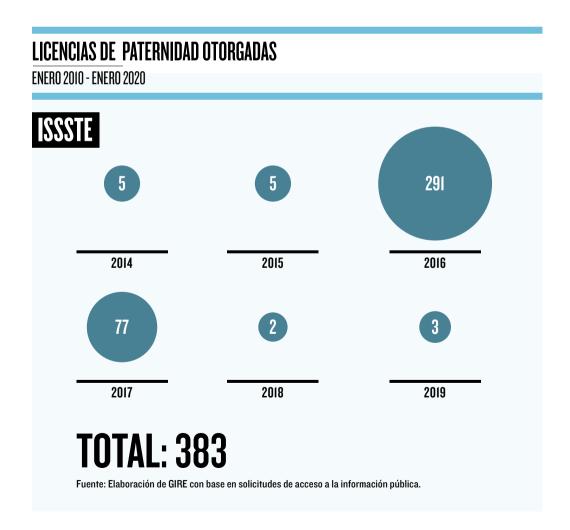
¹⁰⁵ Reportaron el total de días autorizados, no el número de licencias.

Algunas delegaciones del IMSS como Baja California, Campeche y Ciudad de México reportaron haber otorgado licencias a sus trabajadores con una duración mayor a los cinco días establecidos por la LFT, entre ellas destaca Baja California que ha otorgado licencias a sus trabajadores hasta por 47 días. Cabe resaltar también el caso de Tamaulipas, que reportó haber otorgado licencias aún antes de la reforma de 2012 a la LFT.

Asimismo, se observa que la mayoría de las delegaciones del IMSS no cuenta con información de varios años en los cuales ya era vigente la reforma de 2012 a la LFT que incorporó la licencia de paternidad. Varias delegaciones reportaron que las licencias se comenzaron a autorizar a partir de 2015, 2016 o 2017, derivado de la modificación del artículo 63 inciso xVI del Reglamento Interior de Trabajo del Contrato Colectivo de Trabajo el 16 de octubre de 2015. Otras entidades manifestaron que comenzaron a autorizar las licencias hasta que se modificó el programa informático del IMSS para poder incluir dichos casos.

Es importante señalar que, si bien estos datos aportan información interesante, son insuficientes, ya que sólo se refieren a los trabajadores del IMSS y no a toda la población derechohabiente.

Por su parte, el ISSSTE reportó los siguientes datos, también en relación con sus trabajadores y no con la totalidad de la población derechohabiente:

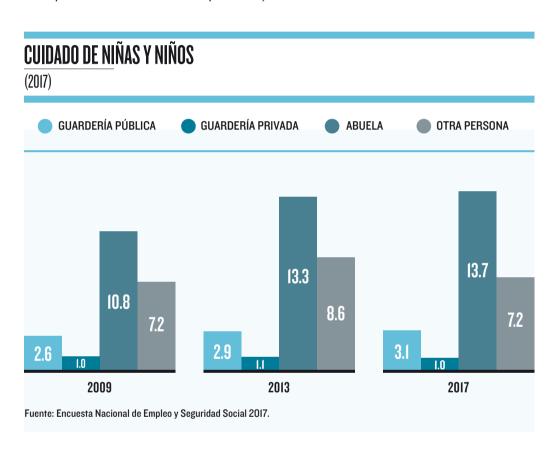


En el caso de la información proporcionada por el ISSSTE, también se observa una diferencia significativa entre el número de permisos otorgados a sus trabajadores en 2016 en comparación con los demás años. En este caso la información no fue desagregada por entidades y sólo se reportaron los totales de algunos años, por lo cual la información resulta insuficiente.

En el último año, el crecimiento del desempleo, la informalidad y la precariedad laboral, particularmente a partir de la pandemia por COVID-19 han impactado a los padres trabajadores y a su posibilidad de tener acceso a las instituciones de seguridad social y, por ende, a una licencia de paternidad. De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la OIT "las repercusiones de la pandemia —pérdida del trabajo, estrés prolongado y deterioro de la salud mental— afectarán a las familias durante años", por lo cual señalaron que las políticas favorables a la familia, las licencias remuneradas, las disposiciones laborales flexibles y el acceso a guarderías de calidad para las situaciones de emergencia pueden marcar una importante diferencia. 106

B. ELIMINACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

En México, la mayoría de las madres y padres trabajadores no tienen acceso a estancias de cuidado infantil, debido a que éstas suelen estar asociadas a la derechohabiencia a un sistema de seguridad social. De hecho, las cifras muestran que cuando las madres y los padres trabajan, a la mayoría de niñas y niños los cuidan las abuelas y otras mujeres del núcleo familiar.¹⁰⁷



¹⁰⁶ UNICEF, OIT, "Al agravarse cada vez más la situación por COVID-19, se requiere más ayuda para las familias que trabajan, dicen Unicef y OIT", comunicado de prensa, 30 de marzo de 2020. Disponible en: https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/al-agravarse-situacion-por-covid-19-se-requiere-mas-ayuda-para-familias-que-trabajan

¹⁰⁷ INEGI, ENESS, Principales Resultados, op. cit. p.27.



A pesar de todo el desarrollo legislativo y normativo respecto de la educación inicial y el enfoque de desarrollo integral de la infancia, aún no se garantiza el acceso a servicios adecuados de cuidado infantil para las madres y padres trabajadores.

En cuanto a disponibilidad, los últimos dos años han significado un enorme retroceso en los derechos, tanto de las niñas y niños de recibir atención y cuidados, como de las madres y padres de recibir el apoyo del Estado para el cuidado de sus hijas e hijos. En diciembre de 2018 el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, enfocado a familias sin acceso a seguridad social y en condiciones económicas precarias, sufrió una reducción de casi 50 por ciento en su presupuesto. En febrero de 2019 se publicaron nuevas reglas de operación que desaparecieron el Programa de Estancias Infantiles y establecieron uno nuevo, llamado Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, que consiste en realizar transferencias directas a madres o padres a cargo de uno o más niños menores de cuatro años. Un número muy importante de estancias infantiles cerraron y dejaron a miles de madres y padres trabajadores sin acceso a servicios de cuidado infantil. 108

GIRE, junto con la Fundación de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, Save the Children, la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), así como un grupo de estancias y madres beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles, promovió el 12 de abril de 2019 una demanda de amparo indirecto para tutelar los derechos constitucionales de 34 madres trabajadoras y de sus hijos e hijas, quienes se beneficiaban del ahora extinto Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras.

En dicho amparo se argumentó que la eliminación del Programa de Estancias Infantiles y su sustitución por el Programa de Apoyo para el Bienestar significa una clara violación a derechos humanos por las siguientes razones:

- 1) El Estado mexicano incumple sus obligaciones en materia de derechos humanos, tales como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de los niños, niñas y padres de familia y el principio del interés superior del menor, en particular en lo que se refiere a las niñas y niños cuyos padres no están afiliados al sistema de seguridad social.
- 2) La medida es una violación a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que reconoce que este grupo poblacional y sus familiares deben recibir la protección y la asistencia necesarias para que quienes viven con una discapacidad gocen de sus derechos plenamente y en igualdad de condiciones.¹⁰⁹

¹⁰⁸ CNDH, Recomendación No. 29 / 2019 Sobre el caso de la violación a los derechos humanos de las personas usuarias y beneficiarias del "programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, 31 de mayo de 2019, México.

On las reglas anteriores el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social (hoy Secretaría del Bienestar), cubría \$1,800 mensuales por cada niña o niño de entre l año y hasta l día antes de cumplir los 6 años, con alguna discapacidad que contaran con certificado médico vigente, que se transferían directo a la Estancia Infantil afilada al Programa que cuente con Autorización del Modelo de elección de la madre trabajadora. Sin embargo, en las nuevas Reglas de Operación promulgadas el 28 de febrero de 2019, se modificaron los términos del apoyo, estableciendo que se brindaría un apoyo bimestral de \$3,600 bimestrales por cada niña o niño. En la demanda de amparo se argumentó que las nuevas reglas de operación no responden a las necesidades de las personas con discapacidad, ni garantizan de forma alguna sus derechos, ya que no prevén procedimientos ni lineamientos que permitan establecer la forma en que se garantizarán los derechos de las niñas y niños con discapacidad. De manera puntual se señaló que "Las reglas de operación impugnadas impiden que se vigile que las estancias infantiles cuenten con personal capacitado para cuidar a las niñas y niños y, en caso de que sean los familiares los que presten el cuidado, se deja a aquellos en una situación de clara desventaja respecto de otras niñas y niños".



- 3) Se violan también los derechos a la salud, educación, trabajo, así como sus garantías de no regresión, igualdad entre hombres y mujeres y protección al interés superior de la infancia. El principio de no regresividad de los derechos sociales asegura que, una vez alcanzado un cierto nivel de protección, el Estado no está facultado para establecer un sistema con menor protección.
- 4) Se omite la realización de un análisis de proporcionalidad sobre la idoneidad de la medida propuesta por el Gobierno de entregar los recursos directamente a los padres. El principio de proporcionalidad es relevante cuando se enfrenta la posibilidad de que un derecho sea limitado. Aquí la cuestión es saber de qué manera y con qué requisitos se puede limitar este derecho. Además de que se están violando las garantías de seguridad jurídica y de legalidad por falta de fundamento y motivación.¹¹⁰

Con motivo de lo anterior, se integró el expediente de Amparo indirecto 563/2019, respecto al cual está pendiente que el Tribunal Colegiado se pronuncie.

¹¹⁰ GIRE, "Defender las estancias infantiles", 1 de abril de 2019. Disponible en: https://gire.org.mx/blogs/defender-las-estancias-infantiles/

ACCESO A LA JUSTICIA

ARMANDO Y GISELA"

CIUDAD DE MÉXICO

El hijo de Armando y Gisela tenía dos años y asistía a una guardería del IMSS a la que ella tenía derecho en virtud de su relación laboral; sin embargo, ésta terminó. Gisela consiguió otro empleo como trabajadora del hogar, pero se quedó sin la prestación de servicios de cuidado infantil. Entonces Armando, quien aún era derechohabiente del IMSS, solicitó formalmente, con acompañamiento de GIRE, la inscripción de su hijo en otra guardería. Su solicitud fue negada con fundamento en la Ley del Seguro Social, que establecía que el servicio de guarderías era exclusivo para las mujeres; y que sólo de forma extraordinaria se prestaría a un hombre (en el caso de que fuera viudo, divorciado, tuviera la custodia de los hijos por resolución judicial, siempre y cuando no contrajera matrimonio nuevamente o se uniera en concubinato, o por resolución judicial ejerciera la patria potestad). Tal determinación era discriminatoria y violatoria de derechos humanos.

En marzo de 2015, con acompañamiento de GIRE, Armando presentó una demanda de Amparo Indirecto en contra del IMSS. El caso llegó a la SCJN, la cual se pronunció, en el Amparo en Revisión 59/2016, y señaló que la distinción entre hombres y mujeres del beneficio del servicio de guarderías es injustificada y discriminatoria, violatoria del artículo 1º de la Constitución. La Corte resaltó que ese trato diferenciado deriva de la asignación a las mujeres del rol de cuidado de los hijos e hijas, por el sólo hecho de serlo, lo que implica un estereotipo de género, sin considerar que la responsabilidad de la crianza, la atención y el cuidado de los hijos es una responsabilidad de los padres, que deben participar en igual medida. El trato diferenciado discrimina a mujeres, y también a hombres.

La Corte determinó que el cuidado de los hijos y velar por el pleno desarrollo de la familia es una tarea de corresponsabilidad de ambos padres y que, por lo tanto, los (entonces) artículos 201 y 205 de la Ley del Seguro Social violaban el derecho humano de no discriminación, de igualdad, de seguridad social y el del interés superior del niño contenidos en los artículos 1º, 4º y 123, apartado A, de la Constitución Federal, en la medida en la que establecía requisitos a los hombres, distintos de los que se señalan a las mujeres aseguradas, para poder acceder al beneficio de la guardería de los hijos, y porque privan al menor de acceder al mismo a través del padre asegurado por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Esta sentencia¹¹² marcó un parteaguas en materia de derechos humanos y no discriminación relacionada con los servicios de cuidado infantil. Después de dicha sentencia, otros cinco padres obtuvieron amparos otorgados por la SCJN en el mismo sentido; finalmente, en 2020, se logró la reforma a la Ley del Seguro Social por la cual la distinción entre padres y madres trabajadores en el acceso a estancias infantiles fue eliminada.

¹¹¹ Los nombres han sido cambiados por respeto a su privacidad.

¹¹² SCJN, Segunda Sala, "Sentencia de Amparo en revisión 59/2016", Ministra ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos, 29 de junio de 2016, pp. 33 y 34.

PATRICIA¹¹³

CIUDAD DE MÉXICO

Patricia laboraba en el Instituto Electoral del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) como líder de proyecto, cuando se embarazó y tuvo a su hija. Desde que notificó que cursaba un embarazo su jefe comenzó a ejercer acoso laboral en su contra que se intensificó al regresar a laborar, cuando concluyó su licencia de maternidad en septiembre de 2014. A raíz de que ella se convirtió en madre, se le cambió de distrito y por tanto se le alejó de su domicilio y de la posibilidad de llevar a cabo la lactancia a la que tenía derecho; su jefe la excluyó de realizar sus funciones, con el argumento de que "absorbían más tiempo del que ella podía dar"; le cambió de actividades y la dejó de considerar para ningún trabajo con el argumento de que "no podía contar con ella" a causa de que solicitaba permiso por cuidados maternos; se le negaron permisos para vacaciones bajo el argumento de que gozaba de muchos privilegios y que "había regresado de tomar vacaciones", refiriéndose a la licencia de maternidad y los cuidados maternos. A causa del acoso laboral que enfrentaba, Patricia se vio forzada a renunciar el 16 de mayo de 2016.

El 22 de junio de 2016, demandó laboralmente al Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECDMX) ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, por despido injustificado, reinstalación, salarios caídos y pago de otras prestaciones de seguridad social. El Tribunal resolvió en abril de 2017 que no existía despido injustificado, pues Patricia había presentado su renuncia de manera voluntaria, aunque sí condenó al IECDMX al pago de aportaciones relativas a Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado (FOVISSSTE), Sistema del Ahorro para el Retiro (SAR) e ISSSTE; así como a pagarle las partes correspondientes por concepto de vacaciones, prima vacacional y fondo de ahorro del período laborado en 2016.

Patricia, además de buscar justicia por la vía procesal laboral, acudió con acompañamiento de GIRE a diferentes instancias de promoción y protección de los derechos humanos y prevención de la discriminación. La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) recibió su queja y abrió un expediente de investigación. El 26 de noviembre de 2020 la CDHCM emitió la Recomendación 08/2020 por violencia institucional perpetrada en contra de mujeres trabajadoras al servicio del Estado, por razón de maternidad, en contra de sus derechos laborales. Dicha recomendación incluye el caso de Patricia, junto con otras dos trabajadoras al servicio del Estado a quienes se les violaron sus derechos humanos.

La CDHCM indicó en su Recomendación que se acreditó que el IECDMX, con motivo de las responsabilidades vinculadas a la maternidad, relegó a Patricia de sus funciones, y que esta situación implicó un ambiente laboral adverso y violento, en el que ella vio afectado su desarrollo profesional, impidiéndole realizar un trabajo con el pleno goce de sus derechos en igualdad de condiciones y de trato, y que no se le proporcionó un trabajo aceptable en condiciones justas. Asimismo, la CDHCM indicó que se acreditó que el hecho de que Patricia ejerciera sus derechos reproductivos produjo repercusiones negativas en el trabajo. Por lo tanto, la CDHCM determinó que el IECDMX incurrió en violaciones a los derechos de Patricia al trabajo y a la seguridad social, a una vida libre de violencia, y al ejercicio de sus derechos reproductivos. 114

En el caso de Patricia, la CDHCM reconoció su calidad de víctima y la de su hija y determinó que tienen derecho a la reparación integral por las violaciones a sus derechos humanos. Al cierre de esta publicación, se está en espera de que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México le otorgue los números de víctima a ella y a su hija para solicitar el acceso al esquema de reparación integral, de acuerdo con lo que define la Ley de Víctimas de la Ciudad de México.

Todavía es pronto para evaluar el cumplimiento de la Recomendación 08/2020. Sin embargo, el caso de Patricia ejemplifica lo intrincado que resulta el acceso a la justicia para quienes padecieron violaciones a sus derechos humanos en el ámbito de la vida laboral y personal. El caso de Patricia no es un caso aislado. GIRE ya ha documentado la existencia de una pluralidad de casos de despido relacionados con el embarazo o con la maternidad. No obstante, el problema es invisibilizado y persisten, además, las múltiples dificultades para su reparación integral.

¹¹³ El nombre ha sido cambiado por respeto a su privacidad.

¹¹⁴ CDHCM, Recomendación 08/2020, párrafos 175-179, 218-222, 237, 192, 222 y 240.

¹¹⁵ GIRE, Horas hábiles. Corresponsabilidad en la vida laboral y personal. 2017, op.cit, pp. 283-300



CIUDAD DE MÉXICO

Mónica laboraba como elemento de la Policía Bancaria e Industrial de la Ciudad de México (PBI). A finales de 2017, confirmó que estaba cursando su segundo embarazo, diagnosticado como de alto riesgo por las recurrentes amenazas de aborto que presentó. Le fueron otorgadas varias incapacidades hasta que fue colocada en el área de personas incapacitadas del sector, lo cual implicaba que sólo percibiera su salario base, es decir, sin el salario extra de las comisiones que le eran asignadas. La drástica reducción de ingresos le generó problemas económicos que le impedían solventar sus gastos, por lo que tomó la decisión de solicitar su alta voluntaria del área de incapacitación del sector para tener la posibilidad de ser asignada a una comisión que le permitiera alcanzar mejores ingresos. Sin embargo, le asignaron una que le implicaba traslados de aproximadamente seis horas en trasporte público. Cuando solicitó que le asignaran una comisión cercana a su domicilio y en horario flexible, considerando su embarazo, le señalaron que, si no podía ajustarse al servicio, se diera de baja.

Al nacer su hija, Mónica tomó su licencia de maternidad. Antes de que ésta terminara, solicitó la autorización de una licencia especial denominada permiso retribuido, que consiste en otorgar a madres trabajadoras de confianza de la Administración Pública de la Ciudad de México cuatro meses y medio, contados a partir de la conclusión de la licencia de maternidad, con goce de 100 por ciento de su salario bruto mensual. Sin embargo, su solicitud fue rechazada por considerar que el presupuesto de la corporación se vería afectado. Posteriormente, el Coordinador Jurídico de la PBI le señaló que el permiso retribuido estaba dirigido a madres trabajadoras que tenían una relación laboral, requisito con el que el personal femenino incorporado a la PBI no cumplía, ya que no se consideraba que tuvieran una categoría de trabajadoras, reconociéndoles sólo una relación de naturaleza administrativa, no laboral.

Mónica se incorporó a sus labores, pero su hija presentó problemas de salud, por lo que solicitó días de cuidados maternos. Luego se presentó en su lugar de trabajo para recibir indicaciones y reincorporarse a laborar, pero a partir de ese momento la PBI dejó de tener comunicación con ella, colocándola en un estado de incertidumbre al no aclarar su situación laboral y retenerle el pago de su salario y prestaciones. Debido a que esta situación persistió, presentó una queja por violación de derechos humanos ante la CDHCM y GIRE la acompañó en el proceso de búsqueda de justicia.

El 26 de noviembre la CDHCM emitió la Recomendación 8/2020, que incluyó tanto el caso de Patricia, como el de Mónica. En el caso de Mónica, la CDHCM estableció que la Policía Bancaria e Industrial cometió las siguientes omisiones violatorias de derechos humanos: garantizar un ambiente laboral libre de violencia; garantizar y reconocer el acceso a la cobertura social existente; garantizar el derecho a las licencias para el ejercicio de la maternidad, y garantizar el reposo para la lactancia. Asimismo, reconoció la calidad de víctima de Mónica, su hijo y su hija por estas violaciones y su derecho a la reparación integral.

A pesar de no contar aún con un dictamen de reparación integral por parte de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México (CEAVI), Mónica logró, con el acompañamiento de GIRE, reincorporarse a su trabajo bajo las condiciones que ella solicitó, con un horario especial que le permitiera contar con espacios para el cuidado de sus hijos. El 3 de mayo de 2021 fue su primer día de regreso al trabajo, y a la publicación de este informe, Mónica continúa en espera de la emisión del dictamen de la CEAVI para dar seguimiento al cumplimiento del resto de las medidas de la reparación integral.

¹¹⁶ Mónica autorizó a GIRE utilizar su nombre en este informe.



PATRONES IDENTIFICADOS

Los siguientes casos relacionados con estancias infantiles y licencias de maternidad y paternidad han sido registrados, documentados y acompañados por GIRE entre enero de 2010 y julio de 2021.

CASOS REGISTRADOS, DOCUMENTADOS Y ACOMPAÑADOS POR GIRE

(ENERO 2010-JULIO 2021)

CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y REPRODUCTIVA

	TOTAL	MATERIA
REGISTRADOS	28	Estancias infantiles (28)
DOCUMENTADOS	5	Estancias infantiles (5)
ACOMPAÑADOS	36	Licencias de maternidad (3) Estancias infantiles (33)
EN REPARACIÓN Integral	2	Licencias de maternidad (2) En proceso

De 2010 a 2020, GIRE había acompañado más de 30 casos relacionados con acceso a estancias infantiles. En este acompañamiento, la estrategia de amparo ha sido usada, principalmente, para impugnar la inconstitucionalidad de la Ley del Seguro Social que restringía el acceso a los servicios de guardería, en los casos de padres de familia, a que fueran viudos, divorciados o tuvieran la patria potestad de sus hijas o hijos. A través del juicio de amparo se logró obtener el acceso al servicio de guarderías, a veces incluso desde el inicio del juicio mediante la concesión de medidas cautelares, y la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma por discriminatoria.

Sin embargo, a partir de la reforma de octubre de 2020 a la Ley de Seguridad Social, los artículos 201 y 205 establecen que el servicio de guardería se brindará a todas las personas trabajadoras aseguradas sin distinción, por lo cual ya no será necesario acudir a un juicio de amparo para poder acceder a este servicio de seguridad social.



En casos de falta de acceso a la licencia de maternidad por el IMSS O ISSSTE, GIRE ha presentado amparos y también quejas ante comisiones de derechos humanos.

Sin embargo, a través de los juicios de amparo se ha podido observar, por un lado, lo complicado que es obtener una respuesta respecto del ejercicio de un derecho por parte de las autoridades administrativas (en este caso el IMSS), que la demoraban durante meses o se defendían perpetuando estereotipos de género. Por otro lado, se ha podido observar cómo es que en el poder judicial aún existen criterios formalistas, carentes de perspectiva de género y restrictivos en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, que alargan los juicios y hacen necesario acudir a una segunda instancia para revertir tales criterios, demorando el acceso a la justicia y la obtención de un servicio de seguridad social en suma necesario.

Por su parte, la estrategia de presentación de quejas ante comisiones de derechos humanos también es un procedimiento que implica un tiempo considerable; por ejemplo, en los casos de conciliación de la vida laboral y la reproductiva, GIRE observó que la integración de los expedientes de queja demoró entre dos y seis años. Asimismo, al no existir un precedente en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México sobre violencia institucional vinculada al ejercicio de la maternidad, existía la dificultad de que el personal de la comisión y las instituciones señaladas como responsables consideraran que los casos debían atenderse por la vía administrativa y laboral, no como un asunto relacionado a derechos humanos, y mucho menos a derechos reproductivos, a pesar de que con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 el ámbito laboral fue incluido como competencia de las comisiones de derechos humanos. Sin embargo, derivado de esta estrategia, se logró que la CDHCM emitiera la Recomendación 8/2020, en la que, por primera vez, se pronunció reconociendo la violencia institucional ejercida en contra de mujeres trabajadoras vinculándola con el ejercicio de la maternidad, lo cual es un avance importante respecto de los derechos reproductivos de las mujeres en México.

VÍAS DE ACCESO A LA JUSTICIA

La presentación de quejas ante comisiones de derechos humanos prevé el establecimiento de medidas de reparación integral por violaciones a derechos humanos. Sin embargo, éstas pueden tomar años para alcanzar una resolución. La experiencia de GIRE en la utilización de este mecanismo frente a las comisiones en los casos que acompaña ha mostrado factores como la limitada participación que se da a las personas agraviadas durante la tramitación de la queja; la falta de consideración de las peticiones de las víctimas al emitir recomendaciones para garantizar una reparación integral acorde con los derechos humanos, y los límites y obstáculos en el acceso a los expedientes de queja para las víctimas y sus representantes legales. También es frecuente que las recomendaciones emitidas sean aceptadas por las autoridades, pero no se les brinde puntual seguimiento ni se recaben pruebas sobre su cumplimiento. Por ejemplo, en ocasiones la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) da por cumplida la recomendación de forma satisfactoria, a pesar de que no exista un cumplimiento total por parte de la autoridad responsable y limitándose al intercambio de oficios entre autoridades.

Las violaciones a derechos humanos relacionadas con la vida laboral y la reproductiva, tales como la falta de acceso a licencias por maternidad o paternidad, la discriminación o los despidos injustificados con motivo de la maternidad, la falta de acceso a servicios de cuidado infantil adecuados y suficientes, generan afectaciones importantes en el proyecto de vida de las personas, así como en sus ingresos y acceso a otros derechos, como vivienda, alimentación adecuada, educación de la infancia y salud. Por otro lado, antes de la reforma de la Ley del Seguro Social en 2020, los criterios de acceso a servicios de estancias infantiles implicaban una discriminación basada en estereotipos de género que no permitía la corresponsabilidad en el cuidado de los hijos e hijas y que frecuentemente ocasionaba que recayera sobre las mujeres la realización de dicha labor, llevando a cabo una doble o triple jornada y teniendo que recurrir a trabajos mal remunerados o precarios para hacer frente a esa situación. Ante casos como éstos, GIRE recurrió al juicio de amparo como una forma de lograr un cambio estructural —una reforma legal—, así como el acceso a la justicia para las personas y familias que ha acompañado.

En materia de reparación integral, a pesar de que al cierre de esta edición se está a la espera del dictamen por parte de la CEAVI en el caso de Mónica, se logró la restitución de su puesto y, por tanto, de su derecho al trabajo, también obtuvo garantías de no repetición en los procesos administrativos concretos de cumplimiento, y se espera que dicho dictamen defina medidas de compensación por daño material y moral en apego a estándares de derechos humanos.

A pesar de que tanto en los casos de Armando y Gisela como en el de Mónica se logró la restitución de sus derechos, y en el de Patricia es importante que se haya reconocido, por parte de la CDHCM, la violencia institucional que sufrió por razón de maternidad, las dificultades en el acceso a la justicia siguen siendo evidentes: diversas instancias que pudieron garantizarlo, no lo hicieron; tomó años alcanzar una resolución que les reconociera como víctimas de violaciones a derechos humanos, y el acceso a la reparación integral también ha sido un proceso lento aun cuando se tenía una resolución favorable.

Estos tres ejemplos son muestra de que el acceso a la justicia aún es limitado para las personas que en México ven violados sus derechos humanos en relación con la conciliación de la vida laboral y la reproductiva. A la fecha de publicación de este informe, GIRE se encuentra dando seguimiento a dos casos de reparación integral relativos a licencias de maternidad.

4.3

ACCESO A LA INFORMACIÓN

El acceso a información desglosada por sexo y otras condiciones como la discapacidad, la edad y la pertenencia a una comunidad indígena, en materia de derechos laborales y seguridad social es fundamental para conocer la situación que viven las personas en relación con su vida laboral y reproductiva, así como para saber si se están garantizando sus derechos y ofreciendo vías de acceso a la justicia en casos de que les sean violados. Algunas encuestas del INEGI durante muchos años han proporcionado información muy útil y relevante en este sentido; por ejemplo, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) y la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH).

Aquella información que no es posible conocer a través de datos e información derivados de encuestas como las descritas, o a través de los portales de las autoridades relevantes en materia de conciliación entre la vida laboral y la reproductiva, se ha obtenido mediante el envío de solicitudes de acceso a la información (SAI).

AVANCES

Al no encontrar información abierta o que no esté suficientemente desglosada, se ha hecho necesario recurrir al envío de solicitudes de acceso a la información. En general, los datos que desde GIRE se han solicitado en temas de conciliación entre la vida laboral y la reproductiva corresponde resolverlos a diversas autoridades del ámbito federal, y las respuestas se han obtenido en tiempo y forma.

Las respuestas a las SAI obtenidas para la realización de este capítulo fueron enviadas a tiempo y de manera completa, permitiendo conocer datos interesantes sobre el acceso a las prestaciones que comprende la seguridad social en la última década, tales como el número de licencias de maternidad otorgadas por el IMSS y el ISSSTE, así como las licencias de paternidad otorgadas a los trabajadores de estas instituciones, y el número de estancias infantiles que existen en las entidades federativas.

Asimismo, se observó que la comunicación con las instancias encargadas de la transparencia de los sujetos obligados es accesible. Esto contrasta con el nivel de información que se puede obtener (de parte del IMSS o el ISSSTE) en otros temas abordados por GIRE, como el aborto, la muerte materna y la violencia obstétrica.

BARRERAS

A pesar de la importancia de la producción de datos a partir de las encuestas mencionadas, algunas de ellas se han dejado de realizar en el último trienio, o bien, dejaron de efectuarse con la misma frecuencia que antes. En enero de 2019, el inegi anunció que tras haber recibido un monto presupuestal menor al que se proyectó para su funcionamiento, se vio obligado a cancelar o suspender cerca de una decena de proyectos, además de tener que llevar a cabo ajustes en los paquetes de remuneración de las personas que laboran en el Instituto. La reducción del presupuesto a organismos clave como el inegi pone en riesgo la generación de datos e información que constituyen un insumo fundamental para conocer la situación que guarda el acceso al conjunto de derechos humanos, en general, y en materia de derechos reproductivos, como la posibilidad de conciliar la vida laboral con la reproductiva.¹¹⁷

Aunque en general a lo largo de los años en los que GIRE ha realizado SAI sobre este tema ha obtenido un buen nivel de respuesta por parte de las autoridades federales, también se han realizado SAI a instituciones locales, como comisiones de derechos humanos y juntas locales de conciliación y arbitraje, en cuyos casos el nivel de respuesta es muy distinto: varios de los sujetos obligados han respondido que no cuentan con registros de la información que se les solicita o simplemente no han respondido.¹¹⁸

En el caso de las SAI realizadas para este capítulo, se obtuvieron algunas respuestas que no correspondían de manera exacta a lo solicitado¹¹⁹ o no se obtuvo respuesta. De igual manera, si bien los datos obtenidos para este capítulo nos permiten conocer información interesante, resultan insuficientes para determinar si existen barreras en el acceso a las prestaciones que incluye la seguridad social.

Por otro lado, es importante que exista información abierta y accesible de manera sencilla respecto a servicios de seguridad social y prestaciones, debidamente contabilizados y desglosados por sexo y otras categorías relevantes como la discapacidad, la edad y la pertenencia a una comunidad indígena.

¹¹⁷ Animal Político, "El Inegi cancela o suspende 14 encuestas al no obtener los recursos que pidió para 2019", 24 de enero de 2019, consultado en https://www.animalpolitico.com/2019/01/recorte-presupuesto-inegi-cancela-proyectos/

GIRE, Horas hábiles. Corresponsabilidad en la vida laboral y personal. 2017, op. cit, pp. 284-294. Se realizaron SAI a las comisiones locales de derechos humanos para conocer el número de quejas por solicitudes de pruebas de embarazo en el proceso de contratación, así como por despido laboral a causa de embarazo, maternidad o paternidad reciente, por ausentarse para el cuidado de las hijas o hijos o por llevar hijas o hijos a la oficina. También se les preguntó sobre quejas por negativa a padres (hombres) para admitir a sus hijas o hijos en estancias infantiles. En el caso de las juntas locales de conciliación y arbitraje se realizaron SAI para conocer el número de despidos por embarazo, por maternidad o paternidad reciente o por ausentarse para el cuidado de las hijas o hijos.

¹¹⁹ Por ejemplo, en el caso del IMSS respecto a las licencias de paternidad otorgadas a la población derechohabiente, GIRE supone que la falta de esta información tiene que ver con el hecho de que el subsidio no lo cubre el Instituto, sino el empleador; sin embargo, habría sido oportuno tener certeza sobre ello a partir de la respuesta.

BALANCE

Los roles de género basados en estereotipos impactan en el ámbito laboral de manera negativa, generando situaciones de discriminación y otras consecuencias como la división sexual del trabajo y la brecha salarial entre mujeres y hombres; pero también impactan en otros aspectos, como la naturalización de la idea de que las labores de cuidados y del hogar corresponden a las mujeres, quienes deben realizar una doble jornada no remunerada. Por otra parte, la falta de universalidad de la seguridad social en México impide la garantía de este derecho y dificulta la posibilidad de conciliar la vida laboral y la reproductiva, situación que también afecta en mayor medida a las mujeres.

Este panorama apunta a la urgencia de que el Estado garantice el acceso universal a estancias infantiles, servicios de salud, pensiones, incapacidades médicas, licencias de maternidad, paternidad y parentales, y otras prestaciones de seguridad social desde una perspectiva de derechos humanos. De la mano de lo anterior, continúa pendiente la implementación de medidas que promuevan la participación igualitaria de los hombres en las tareas de cuidados y domésticas.

Continúa siendo un pendiente que el Estado mexicano ratifique tanto el Convenio sobre la protección de la maternidad (No. 183) de la OIT, que establece una duración de las licencias de maternidad de al menos 14 semanas, como la Recomendación sobre la protección de la maternidad (No. 191), que indica la importancia de ampliar su duración a 18 semanas. Debe avanzarse tanto en la ratificación de estos instrumentos como en la ampliación de las licencias en concordancia con estos estándares.

En el caso de los padres trabajadores, es indispensable tomar medidas enfáticas para lograr que dichas licencias sean efectivamente tomadas, por ejemplo, mediante el establecimiento de su obligatoriedad y la ampliación de su duración.

Uno de los avances más importantes es el que se ha dado respecto del reconocimiento legal de los derechos laborales de las trabajadoras del hogar, sin embargo, que lo establecido en el marco legal se cumpla constituye un reto importante al que será necesario dar seguimiento.

Por otro lado, los servicios de cuidado infantil deben estar disponibles para las hijas e hijos de todas las madres y padres que trabajan, independientemente de si lo hacen en el sector formal o informal. El sistema de seguridad social universal debe abarcar esta prestación. Los padres y madres que se quedaron sin servicios de estancias infantiles tras la eliminación del Programa de Estancias Infantiles de Sedesol en 2018, aún no encuentran solución.

Finalmente, cabe señalar que el contexto de la pandemia por COVID-19 trajo consigo cambios importantes como la implementación y regulación del teletrabajo, y una serie de efectos negativos, entre los cuales destacan: las reducciones presupuestales que afectaron a todas las instituciones públicas, el aumento de carga de los cuidados del hogar, el desempleo, la informalidad y la precariedad laboral, situaciones que afectan principalmente a las mujeres, pero que tienen un impacto general en la garantía de los derechos humanos, incluidos los laborales.

Es así que, al cierre de la década, en México hay una falta de políticas integrales de corresponsabilidad en la conciliación de la vida laboral y la reproductiva. La responsabilidad del Estado en materia de cuidados debe ser asumida a través de diversas medidas que van más allá de la mera transferencia monetaria para ayudar a cubrir los gastos de los hogares. Es necesario también regular la provisión de cuidados desde las instituciones públicas y privadas, ampliar la oferta de servicios públicos —suficientes y de calidad— y revalorizar las labores de cuidado, tanto las remuneradas como las no remuneradas. 120

¹²⁰ Torres, Natalia, Cejudo, Guillermo, et al., op. cit, 2020, p. 36