

SERIE INFORME SOCIAL

ISSN 0717-1560

Nº 126

JULIO 2010

**Mujer, Maternidad
y Trabajo**

Por: Rosita Camhi P.*
Susana Jiménez S.**





INDICE

Resumen Ejecutivo	5
-------------------	---

I. Introducción	7
-----------------	---

II. Antecedentes Generales	7
----------------------------	---

III. Diagnóstico	8
3.1. La Situación de la Mujer en el Mercado Laboral Chileno	8
3.2. ¿Qué ha pasado con los Beneficios Maternales a la Fecha?	10
3.3. ¿Cuál ha sido el Costo para el Fisco de los Beneficios Maternales?	11
3.4. ¿Quiénes son realmente los Beneficiarios de los Subsidios Maternales?	11
3.5. ¿Cómo se Compara Chile con el Resto del Mundo?	13
3.6. Concluyendo	14

IV. La Propuesta	15
4.1. Extensión y Flexibilización de la Licencia Maternal	15
4.2. Racionalización en el Uso de Licencia por Enfermedad Grave del Hijo Menor de un Año (LEGHM1)	17
4.3. Reformulación del Beneficio Ligado al Cuidado del Menor (Sala Cuna)	17

V. Referencias Bibliográficas	18
-------------------------------	----

* Ingeniero Comercial, con mención en Economía, Universidad de Chile. Investigadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

** Ingeniero Comercial y Magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Humanidades, Universidad del Desarrollo. Investigadora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.



MUJER, MATERNIDAD Y TRABAJO

Resumen Ejecutivo

Con el objeto de apoyar la conciliación de la maternidad y el trabajo, Libertad y Desarrollo (LyD) elaboró una propuesta concreta, que fue presentada ante la comisión asesora “Mujer, Trabajo y Maternidad”, encargada de preparar recomendaciones para modificar la legislación vigente. La propuesta de LyD ha apuntado a cumplir, en la medida de lo posible, con una serie de objetivos: proteger la maternidad; favorecer el cuidado del menor; no perjudicar la inserción laboral de la mujer; promover la equidad y el buen uso de las licencias por enfermedad del hijo menor de un año; y aumentar la corresponsabilidad del padre y de la madre en la crianza.

Este informe presenta un breve diagnóstico de la situación actual de la mujer en el mercado laboral chileno y de la evolución de los beneficios maternales que buscan apoyar la maternidad y facilitar la labor de las madres trabajadoras. Se deriva de este análisis que la tasa de participación laboral aún es baja en Chile y que la mujer enfrenta importantes desventajas en el mercado del trabajo frente al hombre, lo que tiene directa relación con la maternidad y el cuidado del hijo menor. En relación a los beneficios maternales, se observa que éstos han ido aumentando a través del tiempo, consecuente con la mayor incorporación de la mujer al mercado laboral, pero que la cobertura aún es relativamente baja. A su vez, se constata que los subsidios maternales han beneficiado a un universo acotado de mujeres trabajadoras pertenecientes, en mayor medida, a los grupos de más altos ingresos. Por su parte, la reticencia de las madres chilenas a dejar a sus hijos al cuidado de terceros explicaría, en buena parte, el uso abusivo de las licencias por enfermedad del hijo menor de un año, lo que en la práctica ha prolongando en promedio dos meses el período post natal. Esta situación ha llevado a que el gasto en los beneficios maternales se haya duplicado durante la década pasada, representando un costo fiscal desmedido.

La situación descrita amerita rediseñar la legislación vigente, de modo de reforzar los beneficios del subsidio maternal, con el objeto de conciliar de mejor manera el trabajo con la maternidad y evitar las inequidades que resultan de los abusos del sistema. Se debe buscar, además, extender este beneficio a un universo mayor de madres trabajadoras, sin generar por ello aumentos significativos en los costos de contratación de las mujeres que terminan por perjudicar, en mayor medida, a los grupos de más bajos ingresos.

La propuesta de LyD consiste en un paquete de medidas a ser implementadas en forma conjunta. Los tres pilares principales de la propuesta son: extensión y flexibilización de la licencia maternal, racionalización en el uso de licencias por enfermedad grave del hijo menor de un año (LEGHM1) y reformulación del beneficio ligado al cuidado del menor (sala cuna).

(continúa en página siguiente)



En concreto, se propone extender el descanso maternal de 18 a 22 semanas, permitiendo una mayor flexibilidad en cuanto al uso de dicho beneficio. Para ello se introduce la posibilidad de traspasar semanas de pre al postnatal y la opción de un reintegro gradual al trabajo a través de jornadas parciales. Se sugiere, además, ampliar la participación paterna en el descanso parental y reducir el fuero maternal.

En relación al uso de LEGHM1, se propone establecer carencias de 3 días y que el ingreso percibido por las madres sea inferior al 100% de sus remuneraciones. Se sugiere también aumentar la fiscalización para evitar el mal uso de estas licencias.

Finalmente, se plantea eliminar la actual legislación sobre el beneficio de sala cuna, por cuanto representa un costo de contratación que desfavorece a la mujer. Se propone, en cambio, otorgar un subsidio a la mujer trabajadora (de cobertura 100% para las madres de los dos quintiles de más bajos ingresos) que ayude a financiar el cuidado infantil e incentivar el cofinanciamiento de empresas a través de beneficios tributarios.

Estimamos que el avanzar en cada uno de estos aspectos en forma conjunta garantizaría que la sociedad optimice los recursos y maximice su bienestar.



MUJER, MATERNIDAD Y TRABAJO

I. Introducción

A fines de abril pasado, el Presidente de la República Sebastián Piñera anunció la formación de una comisión denominada “Mujer, Trabajo y Maternidad”. Su misión será revisar la legislación vigente relativa a la protección de la mujer y la maternidad y elaborar propuestas que permitan la incorporación equitativa de las mujeres en el mercado del trabajo, garantizando a la vez el buen apego de los recién nacidos con sus madres. Lo anterior supone, entre otros aspectos, analizar el pre y post natal y los subsidios por enfermedad grave de hijo menor de un año, la revisión del artículo 203 del Código de Trabajo que asigna el costo de las salas cunas sólo a la mujer, el permiso de amamantamiento y el fuero maternal.

Este grupo de trabajo, formado por 15 profesionales de diversas áreas, es el responsable de entregar al 31 de julio del 2010 un informe final que será la base de discusión para reformar el actual sistema de protección a la maternidad. Libertad y Desarrollo expuso ante esta comisión el día martes 22 de junio. Los antecedentes aportados y las principales propuestas realizadas en dicha oportunidad son las que se presentan a continuación.

II. Antecedentes Generales

La legislación actual establece ciertos beneficios destinados a la protección de la maternidad y el cuidado del menor, los cuales están contenidos básicamente en el Código del Trabajo. En términos generales, estos beneficios se resumen como sigue.

a) Protección a la Maternidad:

- Licencia maternal de 18 semanas (6 previas al parto y

12 posteriores) con remuneración completa hasta un tope de UF 60 mensuales. De cargo del Estado.

- Licencia por enfermedad grave del hijo menor de un año con un subsidio de 100% de la remuneración, con tope de UF 60 mensual. De cargo del Estado.
- Fuero maternal de 12 meses al concluir el post natal.
- Derecho de a lo menos una hora diaria por 2 años para alimentar a los hijos.

b) Cuidado Infantil:

- Obligación de la empresa a proveer salas cuna cuando el número de mujeres contratadas es igual o superior a 20. Deben proveer o financiar el servicio de sala cuna hasta que los hijos cumplan 2 años.

La necesidad de revisar la legislación actualmente vigente responde a una serie de objetivos que se han planteado en el debate público. En consecuencia, es importante que cualquier propuesta de modificación a dicha legislación involucre efectivamente una mejora en el bienestar de la mujer y sus hijos, tomando en consideración todos los factores que inciden en ello.

En este contexto, en la presente propuesta se han definido como objetivos a ser buscados los siguientes:

- Proteger la maternidad, por la vía de facilitar y prolongar la lactancia materna y fomentar el apego entre madre e hijo.
- Favorecer el cuidado del menor, con el fin de mejorar la salud física y psicológica del niño.
- No perjudicar la inserción laboral de la mujer, lo que significa evitar la penalización de la contratación de la mujer, y aumentar su libertad de elección.
- Promover la equidad y el buen uso de las licencias por enfermedad del hijo menor de un año.
- Aumentar la corresponsabilidad del padre y de la madre en la crianza, con el objeto de fomentar la participación del padre en el cuidado del hijo y/o propender a que hombres y mujeres estén en igual



pie frente al mercado laboral.

Los objetivos enunciados son ambiciosos y, muchas veces, se contraponen a la hora de definir una propuesta. Resulta, por tanto, importante hacer un diagnóstico de la situación actual, que resulta de la legislación vigente, y evaluar qué modificaciones podrían incorporarse, sin que ello afecte negativamente alguno de los objetivos antes mencionados.

III. Diagnóstico

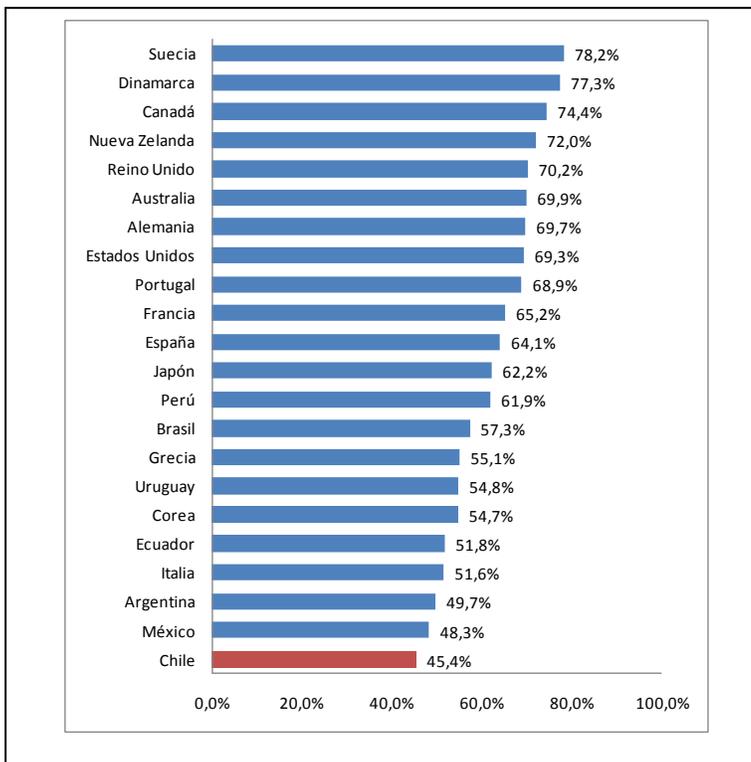
Los beneficios asociados a la maternidad y el cuidado del menor recaen sobre aquellas madres que trabajan y cotizan. Resulta, por lo tanto, importante analizar la participación de la mujer en el mercado laboral en Chile¹, así como el conjunto de madres trabajadoras que efectivamente son beneficiarias del sistema vigente.

3.1. La Situación de la Mujer en el Mercado Laboral Chileno

La tasa de participación de la mujer ha aumentado de manera significativa en Chile, pero aún es baja en relación a naciones de similar desarrollo y de desarrollo económico superior. En efecto, de acuerdo a información publicada por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) para el año 2008, nuestro país registraba una tasa de participación femenina de 45,4%, cifra inferior a la observada en otros países latinoamericanos como Argentina (49,7%), Brasil (57,3%) o México (48,3%). La baja tasa de participación de la mujer chilena es aún más notoria cuando se le compara con países de mayor nivel de desarrollo. Suecia, Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda y Dinamarca presentaban a igual fecha tasas de participación femenina superiores al 70% (ver Gráfico N° 1).

¹ La tasa de participación femenina se define como el número de mujeres que conforman la fuerza de trabajo sobre la población total de mujeres de 15 años y más.

Gráfico N° 1: Tasa de Participación Laboral Femenina en Distintos Países (año 2008)



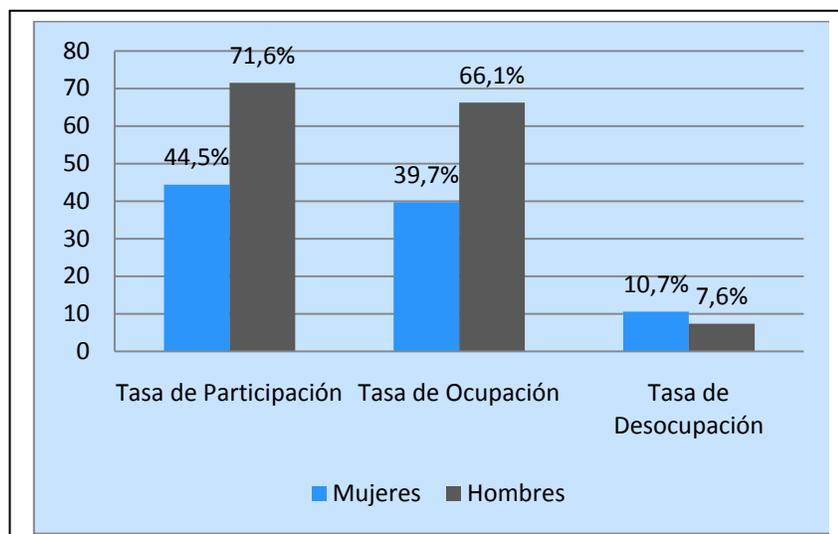
Fuente: OECD, Labour Force Database 2010 (población de 15 a 64 años). CEPAL, Anuario Estadístico 2009 (población de 15 años conglomerados urbanos).

La información más reciente para Chile proviene del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que revela que la participación femenina alcanzó un 44,5% en el trimestre marzo – mayo 2010. Esta tasa de participación femenina promedio presenta, sin embargo, significativas diferencias por grupo etario y por nivel de educación. Es en los grupos más jóvenes donde se registra una mayor tasa de participación femenina: en el grupo entre 25 y 44 años alcanza un 65%, mientras que entre los 45 y 59 años cae a 54,3%. Por su parte, en el caso de las mujeres con educación superior, la tasa de participación laboral alcanza un 62%, mientras que entre aquellas que tienen sólo educación básica, la participación es de un 29%.

Las encuestas revelan que la presencia de niños pequeños en el hogar es uno de los factores determinantes en la decisión materna de trabajar². A ello se suma que la sociedad tiene aún arraigado el concepto

² Comunidad Mujer: Encuesta Barómetro Mujer y Trabajo, 2008.

Gráfico N° 2: Mercado Laboral Chileno (Marzo-Mayo 2010)



Fuente: INE.

de que la madre debe encargarse del cuidado de los hijos, mientras el padre cumple un rol proveedor. Estos factores inciden en que exista una diferencia importante entre hombres y mujeres, lo que se traduce en una menor ventaja de la mujer frente al hombre en el mercado laboral chileno.

Una explicación adicional a esta situación desventajosa de la mujer en el mercado del trabajo radica en la existencia de licencias por reposo maternal y enfermedad grave del hijo menor de un año, por cuanto, a pesar de ser de cargo del fisco, son percibidas como un costo para el empleador. En particular, la diferencial entre hombres y mujeres para la empresa se vinculan a costos asociados a reemplazos y diferencial de productividad por permiso maternal y licencias, indemnizaciones, pérdida de productividad por tiempo destinado a lactancia y costo de salas cuna. En consecuencia, a igualdad de condiciones, se prefiere al hombre, pues no es posible desligar la maternidad de los costos de contratación de la mujer.

Por lo tanto, en relación a los hombres, las mujeres no sólo tienen una menor tasa de participación laboral, sino que también exhiben menores tasas de ocupación y mayores tasas de

desempleo³ (ver Gráfico N° 2) Esta brecha es aún más notoria en los segmentos socioeconómicos más bajos. En particular, la encuesta CASEN 2006 revela que en el quintil más bajo de ingresos, la tasa de ocupación de hombres versus mujeres era de 50,8% contra 20,4%.

Una mayor participación de la mujer en el mercado laboral requiere, por lo tanto, generar instancias que faciliten la doble función de la mujer - cual es el cuidado de los hijos y la actividad laboral -, pero sin incurrir por ello en un aumento del costo de su contratación que termine por obstaculizar su inserción y desarrollo en el mundo del trabajo.

En relación a lo primero, se ha sugerido la importancia de aumentar la cobertura de cuidado infantil, así como facilitar las posibilidades de trabajo a jornada parcial o en el domicilio. Cabe sí advertir que, en materia de cobertura de cuidado infantil, son muy pocas las madres que envían a sus hijos menores de un año a sala cuna. La decisión de no enviar a los hijos a sala cuna no necesariamente responde a problemas de acceso, sino a preferencia de las familias, por cuanto una proporción importante de las madres del país se manifiestan no dispuestas a dejar a sus hijos al cuidado de otra persona. Ello se traduce en un bajo nivel de utilización de dichas facilidades, aún en el caso de las madres trabajadoras (ver Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1: Asistencia a Jardín Infantil según Actividad de la Madre

Actividad de la Madre	Menores de 1 año	De 1 a 2 años
Ocupadas	8,3%	15,8%
Desocupadas	0,5%	5,6%
Estudiantes	5,5%	14,1%
Inactivas	0,6%	2,7%

Fuente: Dusallant F., Estudios Públicos N° 15, según Encuesta CASEN 2006.

³ La tasa de ocupación se define como el número de ocupados sobre la población de 15 años o más. Por su parte, la tasa de desocupación se calcula como el número de desocupados sobre la fuerza de trabajo.



Los beneficios maternales son otro instrumento de política pública que conduce a una mayor conciliación entre trabajo y maternidad. En efecto, ante un aumento del beneficio, como extender el período post natal, se debiera observar un aumento de la demanda de trabajo femenino, dado que se enfrenta una regulación más amigable que hace más atractiva la inserción de la madre al mundo laboral. Sin embargo, se produce también un efecto en la oferta de trabajo femenino que, debido al incremento de costo de las trabajadoras, tiende a contraerse.

Estos antecedentes son importantes a la hora de evaluar propuestas que pretendan beneficiar a la mujer, puesto que la protección de la maternidad no necesariamente debe anteponerse a la oportunidad que cada mujer debe tener a la hora de buscar empleo.

3.2. ¿Qué ha pasado con los Beneficios Maternales a la Fecha?

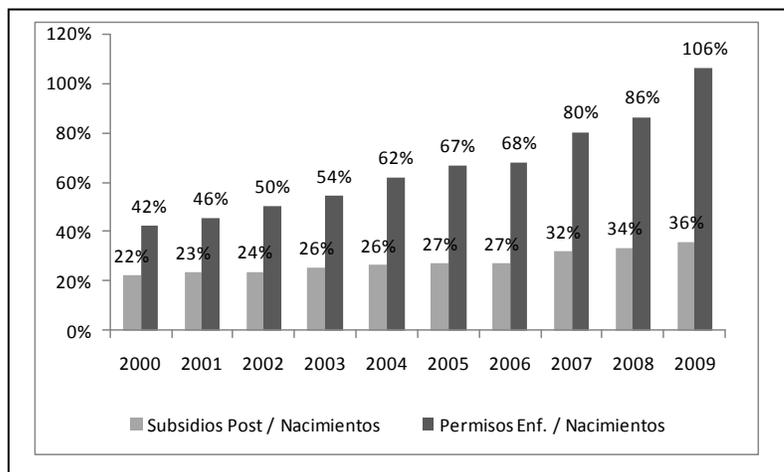
Los subsidios otorgados a las madres, tanto por concepto de licencias pre y post natal como por enfermedad del hijo menor de un año, han aumentado fuertemente en la última

Cuadro N° 2: Evolución del Número de Subsidios Maternales y Nacimientos

Año	Subsidios Maternales (Pre y Post)	Permisos Enf. Hijo	Subsidios Post Natales	Nacimientos Anuales
2000	117.761	112.630	59.229	265.871
2001	117.104	117.423	59.954	257.072
2002	114.455	122.529	57.517	242.835
2003	121.152	129.752	60.968	238.961
2004	117.281	139.041	59.409	224.667
2005	120.750	148.792	60.527	223.330
2006	130.168	162.898	65.222	240.452
2007	144.974	183.097	73.150	228.120
2008	154.812	202.520	78.573	234.422
2009	166.747	249.372	83.997	235.375
Var. % 2000-2009	42%	121%	42%	-11%

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social y Registro Civil (Nacimientos en Chile).

Gráfico N° 3: Evolución de Permisos y Subsidios Maternales en Relación a los Nacimientos



Fuente: Superintendencia de Seguridad Social y Registro Civil (Nacimientos en Chile).

década. Los subsidios maternales han aumentado en un 42% en el período 2000-2009, lo que es consecuente con la mayor incorporación de la mujer al mercado laboral. Por su parte, los permisos por enfermedad grave del hijo menor de un año crecieron cerca de 120% en igual período (ver Cuadro N° 2).

Dado que los nacimientos cayeron en la década en un 11%, el número de permisos maternales en relación a los nacimientos anuales aumentó de manera notable en este período 2000-2009 (de 22% a 36%). Esto revela que más

mujeres se han ido incorporando al mercado laboral formal, pudiendo hacer uso de dicho beneficio. En todo caso, es importante notar también que del total de niños nacidos el año 2009, sólo un tercio de las madres estarían obteniendo el beneficio maternal, lo que habla de una cobertura bastante baja de dicho beneficio (ver Gráfico N° 3).

Por su parte, la relación de licencias por enfermedad grave del hijo menor de un año, respecto a los nacimientos anuales ha sufrido un drástico aumento. En efecto, esta relación aumentó de 42% en el 2000 a 106% en el 2009, situación que no tiene una explicación médica razonable. En efecto, este aumento no guarda relación con la realidad epidemiológica del país, la que por el contrario, ha ido

evolucionando a una menor morbilidad infantil. Esto claramente responde a que ha habido un mal uso de estas licencias con el objeto de aumentar la estadía con el menor.

El uso engañoso de licencias es, de hecho, una costumbre bastante extendida. En la práctica, el mal uso de las licencias ha permitido que las madres, una vez terminado el post natal, prolonguen en promedio cerca de 2 meses el descanso maternal. Cabe notar que el 65% de las licencias se otorgan en los meses inmediatamente posteriores al término del período postnatal, situación que tiende a confirmar que el uso de licencias favorece la extensión del postnatal, más que el cuidado del menor enfermo.

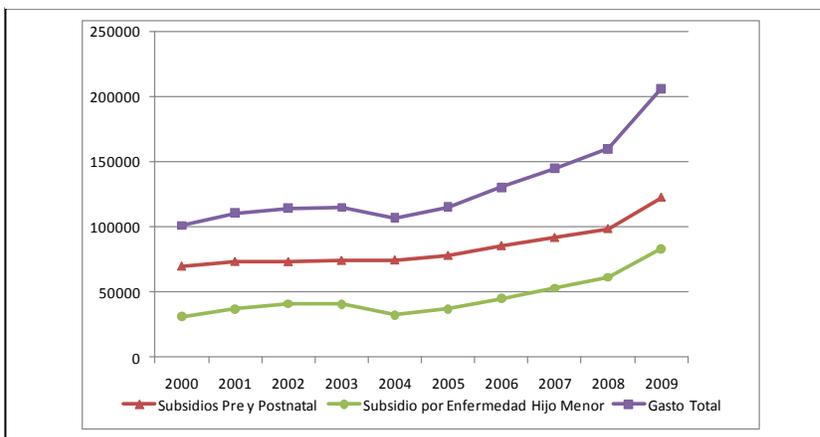
3.3. ¿Cuál ha sido el Costo para el Fisco de los Beneficios Maternales?

El incremento de beneficios maternales ha provocado un indudable aumento del gasto público, llegando a niveles superiores a los MM\$ 200.000 en el año 2009 (ver Gráfico N° 4). En el período 2000-2009, el gasto en licencias pre y post natal aumentó un 75%, mientras que el gasto en licencias por enfermedad grave del hijo menor de un año creció en un 168% en igual período.

Resulta interesante notar, además, que el gasto en subsidios y licencias a niños de 0 a 1 año llegó el año 2009 a 206.200 millones de pesos, lo que se compara con un gasto público de MM\$ 234.303 destinado a todos los programas a la infancia durante el mismo año (ver Cuadro N° 3). Esto estaría indicando que el gasto en subsidios maternales representó ese año el 88% del gasto en programas públicos destinados a la primera infancia. En el

primer caso, los beneficiarios fueron alrededor de 84.000 niños, cuyas madres recibieron licencias maternales y licencias por enfermedad del hijo menor de 1 año, en tanto que los programas de infancia beneficiaron a un

Gráfico N° 4: Gasto en Subsidios Maternales 2000-2009 (MM\$ de Dic. 2009)



Fuente: Superintendencia de Salud.

Cuadro N° 3: Presupuesto de Programas Destinados a la Infancia v/s Gasto en Subsidios y Licencias Médicas (millones de \$ 2009)

Presupuesto 2009	MM\$	Cobertura	Edad
JUNJI	131.388	145.000	0-5
INTEGRA	77.527	71.000	0-5
Chile Crece Contigo	25.388	900.000	0-4
TOTAL	234.303		
Gasto en Subsidios y Licencias 2009	206.200	84.000	0-1

Fuente: SUSESO y Ley de Presupuestos. Matrícula 2009.

universo mucho mayor, que llegó a más de 900.000 niños.

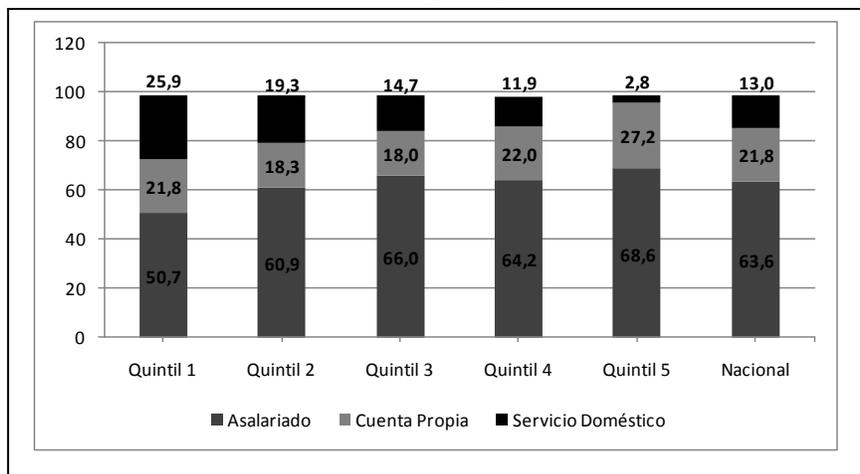
Nos encontramos, entonces, ante un subsidio de alto costo en relación a los restantes recursos públicos que se destinan a la primera infancia.

3.4. ¿Quiénes son realmente los Beneficiarios de los Subsidios Maternales?

Los beneficios maternales no cubren a todas las mujeres, sino sólo a aquellas asalariadas que están cotizando en las AFP o en el ISP (Instituto de Salud Pública). Como se señaló anteriormente, de acuerdo a antecedentes del año 2009, sólo un 36% de los nacimientos estuvieron ligados a un uso de los beneficios maternales por parte de las respectivas madres.

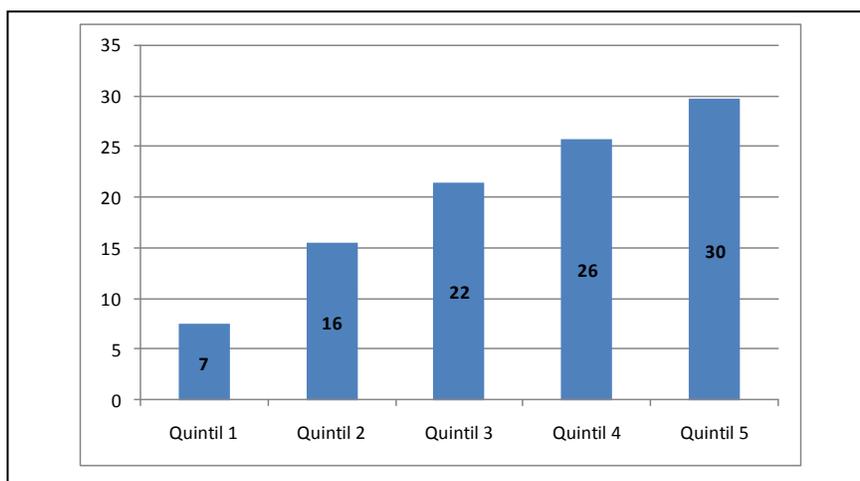
Si se analiza la categoría de ocupación principal de mujeres mayores de 15 años, se observa que, a nivel

Gráfico N° 5: Categoría Ocupacional de Mujeres
(% sobre el total del quintil y total nacional)



Fuente: Elaboración propia según CASEN 2006.

Gráfico N° 6: Distribución porcentual de Mujeres que Cotizan por Quintil de Ingreso



Fuente: Elaboración propia según CASEN 2006.

nacional, un 64% trabaja en forma asalariada, un 13% en servicio doméstico y un 22% por cuenta propia (ver Gráfico N° 5). En las primeras dos categorías, las mujeres pueden acceder a los subsidios maternales si tienen cotizaciones previsionales. En cambio, para quienes trabajan por cuenta propia, sólo acceden a dicho beneficio si cotizan en forma independiente⁴.

⁴ De acuerdo a la última encuesta del INE, del trimestre marzo – mayo 2010, la distribución de mujeres ocupadas era de 63,9% asalariadas, 11,9% servicio doméstico, 18,8% trabajadoras por cuenta propia. El resto se dividía en empleadoras (3,1%) y familiar o personal no remunerado (2,2%).

La categoría ocupacional de mujeres es, además, muy diferente según estratos socioeconómicos. De acuerdo a la Encuesta CASEN 2006, en el quintil más pobre hay menos mujeres asalariadas (51%), en cambio en el quintil más rico esta proporción es superior (69%). En el primer quintil, hay más mujeres que se dedican al servicio doméstico (26%) que en el quintil de mayores ingresos (3%). Las mujeres que trabajan por cuenta propia fluctúan entre un 22% en el primer quintil y un 27% en el quinto quintil.

Si se analiza la situación de las mujeres ocupadas y que cotizan, que es el grupo objetivo de estos beneficios, se tiene que en promedio un 61% efectúa cotizaciones previsionales y de salud. Del total de mujeres que cotizan, sólo un 7% pertenece al primer quintil, mientras que un 56% pertenece a los dos quintiles de mayores ingresos de la población (ver Gráfico N° 6).

De los antecedentes expuestos, se puede concluir que los beneficios maternales, si bien constituyen un derecho de todas las mujeres, benefician en la práctica en mayor medida a las madres pertenecientes a hogares de mayores ingresos, donde también los niveles de ocupación son

mayores.⁵ Las mujeres más pobres, que tienen una tasa de ocupación menor y en una proporción importante no cotizan, no tienen acceso a dicho beneficio.

En síntesis, los beneficios maternales, si bien constituyen un derecho adquirido de la mujer, no alcanzan a amplios segmentos de la población. Benefician sólo a las madres trabajadoras que cotizan y, en mayor medida, a las madres pertenecientes a hogares de mayores ingresos,

⁵ Mientras la tasa de ocupación promedio para mujeres es cercana al 40%, en el primer quintil es de 20% y en el quinto quintil es de 60%. Fuente: CASEN 2006.

por ser éstas las que acceden preferentemente a trabajos formales.

3.5. ¿Cómo se compara Chile con el Resto del Mundo?

En la mayoría de los países existe legislación de protección a la maternidad, con distintas modalidades. Además, existen recomendaciones internacionales como la de la OIT, establecida en Convenios de Protección a la Maternidad, los que deben ser ratificados por los países⁶. De acuerdo a estas recomendaciones, las mujeres que trabajan deben contar con un mínimo de 14 semanas de licencia por maternidad y no menos de 6 semanas después del parto. También se establece que las prestaciones en dinero durante la licencia deben ser de un mínimo de 2/3 del salario anterior y que deben financiarse con cargo a fondos públicos.

Actualmente, más de cien países han implementado políticas de permisos pre y postnatales para el descanso y la recuperación física de la madre y la crianza y apoyo del niño. Los diferentes permisos son pagados con distintas tasas de reembolso salarial (ver Cuadro N° 4). Algunos países han implementado permisos paternales, obligatorios para el padre, así como flexibilidad para extender el período postnatal vía trabajo a tiempo parcial.

De acuerdo a los antecedentes aportados por la OIT, entre los países de América Latina las licencias varían entre 8,5 semanas (Bolivia) y 18 semanas (Chile, Cuba y Venezuela). El porcentaje de salario percibido por las madres es mayormente de 100%, aunque en varios casos con un límite en monto o plazo (se otorga por un tiempo inferior al del descanso maternal).

En Europa, algunos países como España y Francia cuentan con 16 semanas. En el Reino Unido, la licencia puede durar hasta 52 semanas, pero sólo se remuneran 39 semanas al 90%, con un límite en el monto. La regla

general en el continente europeo es que exista remuneración de 100% hasta cierto límite (Eslovenia, Francia, Países Bajos) o bien que se otorgue un monto parcial de la remuneración (Bélgica, República Checa, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Suiza y Suecia, entre otros).

En Estados Unidos la ley no establece subsidio alguno, pero se guarda el puesto de trabajo y hay beneficios específicos establecidos en las diversas leyes federales y convenios colectivos de las empresas.

En muchos países se han ido incorporando, además,

Cuadro N° 4: Permisos Maternales en Distintos Países

	Tiempo de Licencia	Monto del Salario Durante la Licencia
Recomendaciones OIT	Mínimo 14	2/3 salario
Recomendaciones OMS	pre de 4 sem y post mín. de 16 sem	-
Chile	18 semanas	100% con límite
Argentina	90 días	100%
Brasil	120 días	100%
Colombia	12 semanas	100%
Costa Rica	4 meses	100%
México	12 semanas	100%
Perú	90 días	100%
Alemania	14 semanas	100%
España	16 semanas	100%
Francia	16 semanas	100% con límite
Inglaterra	52 semanas	90% por 39 semanas
Suecia	14 semanas	80% con límite
Suiza	14 semanas	80% con límite
EEUU	12 semanas (federal)	0%
Canadá	17 semanas (federal)	55% por 15 semanas
Japón	14 semanas	60%
Singapur	16 semanas	100% con primeros dos hijos

Fuente: OIT, La Maternidad en el Trabajo.

licencias por paternidad, como una forma de que los padres compartan el cuidado de los hijos. De hecho, la Unión Europea recomienda establecer permisos parentales pagados de al menos 3 meses, que pueden ser tomados hasta los 8 años de edad del hijo. En países de América Latina, en tanto, los permisos paternales varían entre cero y cinco días.

Respecto de las licencias pagadas por el Estado para cuidado de hijos enfermos, hay muy pocos países que las otorgan. Dentro de Latinoamérica, sólo Chile entrega este beneficio. En Argentina se da permiso, pero sin salario. En los países europeos son poco frecuentes y sólo se

⁶ Convenio No.3 de 1919, No. 103 de 1952 y No.183 de 2000.



concede permiso para ausentarse. En España se dan 2 días de permiso y en Francia hasta 5 días, variables según convenios colectivos. En ese país, en el sector público hay disponibles hasta 14 días al año. En Suecia hay licencia parental (padre y/o madre) de hasta 120 días por hijo, pero hasta los 12 años. En general, se exige que las mujeres tengan alguna permanencia mínima en el trabajo para tener derecho a permisos y subsidios.

Resulta evidente que existe una amplia variedad de sistemas, plazos, montos del salario que se pagan, licencias de paternidad, flexibilidad en el uso de permisos, etc. Existen, por tanto, distintas combinaciones según criterios de elegibilidad, duración y nivel de beneficios.

En el concierto internacional, Chile se encuentra en un nivel intermedio en cuanto a los beneficios otorgados, en términos de la duración del descanso maternal, si bien los países más desarrollados otorgan descansos parentales muchas veces de larga duración. Sin embargo, en Chile el monto del salario que perciben las madres trabajadoras es de un 100% hasta un tope de UF60 mensuales, situación que resulta más ventajosa que en la mayoría de los países donde no existe cobertura total del salario. Igualmente, la existencia de un beneficio como la licencia por enfermedad del hijo menor de un año, resulta más bien excepcional en el concierto internacional.

3.6. Concluyendo...

Existe un amplio consenso en cuanto a que se necesita avanzar para compatibilizar la maternidad con el trabajo de la mujer. En años recientes, las políticas en Chile han privilegiado principalmente el acceso a salas cuna (programa Chile Crece Contigo) por sobre la extensión del post natal, situación que resulta cuestionable en términos del beneficio que ello genera. En efecto, no es claro que enviar a los niños a instituciones de cuidado no materno sea lo más adecuado antes de los dos o tres años, salvo para niños de alta vulnerabilidad social. Además, las encuestas revelan que las madres chilenas son reticentes a enviar a sus hijos a salas cuna.⁷

En este contexto, pareciera preferible reforzar los beneficios del subsidio maternal por sobre la provisión de

servicios de cuidado de menores en los primeros meses de vida. Extender el subsidio maternal resulta, de hecho, beneficioso para madres e hijos. Tiene como contrapartida, sin embargo, un alza del costo a la contratación de mujeres que perjudica, en mayor medida, a las mujeres de más bajos ingresos, alentando la informalidad en el trabajo.

Cualquier medida en pro de la maternidad debiera aplicarse, por tanto, de modo que no contribuya a generar mayores reticencias en la contratación de mujeres. Esta amenaza es percibida por las propias mujeres, quienes en un 98% piensan que la extensión del post natal afectaría el empleo femenino, según una encuesta de Comunidad Mujer⁸. Por su parte, en algunos países europeos donde estos permisos pueden durar un año o más, muchas mujeres no los toman completos, porque saben que pueden verse perjudicadas en sus trabajos y en sus perspectivas laborales.⁹

Por último, el tema del presupuesto fiscal también es importante. En efecto, el gasto del fisco ha aumentado en forma significativa, pero principalmente por el uso abusivo de licencias por enfermedad del hijo menor de un año. Este mal uso genera inequidad y encarece el sistema, lo que también debe ser abordado necesariamente en cualquier propuesta de modificación de la legislación actual.

⁷ La Encuesta Barómetro 2008 de Comunidad Mujer reporta que el 62% de las mujeres con niños a su cuidado piensan que sus hijos están mejor con ellas que con cualquier otra persona (72% en el estrato bajo).

⁸ Primera Encuesta Nacional sobre Mujeres y Trabajo en Chile, Comunidad Mujer, Abril 2010.

⁹ Fuente: Comunidad Mujer y C. Hakim: *Key Issues in Women's Work*. London School of Economics.

IV. La Propuesta

La propuesta desarrollada por Libertad y Desarrollo consiste en un **paquete de medidas** a ser implementadas **en forma conjunta**, lo que permitiría optimizar su beneficio social.

Los **tres pilares principales** de esta propuesta son:

- Extensión y flexibilización de la licencia maternal.
- Racionalización en el uso de licencias por enfermedad grave del hijo menor de un año (LEGHM1).
- Reformulación del beneficio ligado al cuidado del menor (sala cuna).

La necesidad de avanzar en cada uno de estos aspectos en forma conjunta garantiza que la sociedad optimice los recursos y maximice su bienestar. Ello no se logra, en nuestra opinión, si las medidas aquí presentadas se toman en forma aislada e independiente de las demás.

4.1. Extensión y Flexibilización de la Licencia Maternal

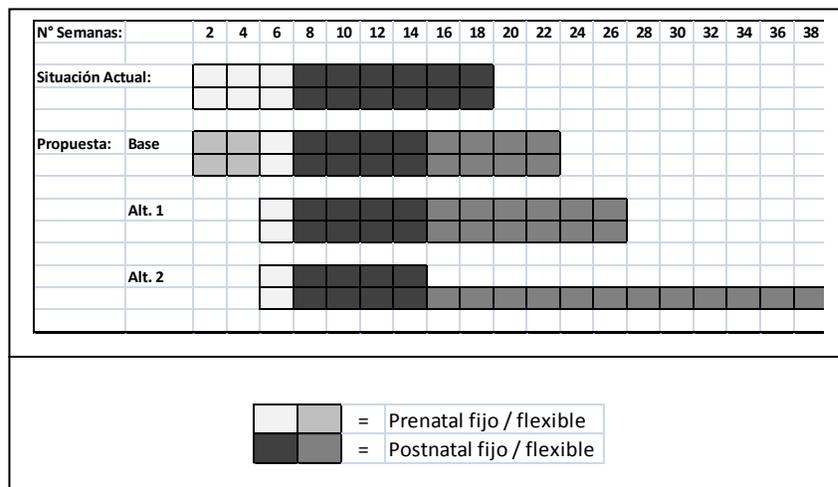
Se propone extender el post natal por más tiempo y buscar fórmulas que impliquen mayor flexibilidad para los acuerdos que puedan establecerse entre la trabajadora y el empleador.

Concretamente, se sugiere **extender el posnatal de 12 a 16 semanas**, de modo de aumentar el período total de descanso maternal de 18 a 22 semanas. Esta extensión beneficia a la madre y al hijo, eventualmente - y dependiendo de otras medidas complementarias que se adopten - reduce el abuso de licencias (que se concentran en el período inmediatamente posterior al término del actual post natal) y, en consecuencia, genera mayor certidumbre para la empresa.

La propuesta incorpora un mayor grado de flexibilidad en el uso de este beneficio maternal. En efecto, se sugiere que **parte del descanso se tome en forma fija y obligatoria** (especialmente aquellas semanas más cercanas al parto) **y otra en forma flexible, pasando a constituir un banco de horas**. Las semanas obligatorias serían las 2 de prenatal, inmediatamente previas a la fecha estimada de parto y 8 semanas de postnatal que siguen al nacimiento del niño. El resto de las semanas serían de uso flexible, vale decir, la madre podría cambiar semanas del prenatal al postnatal, si el médico tratante así lo autoriza.

Un elemento adicional que incluye esta propuesta, en aras de la mayor flexibilidad y las mejores oportunidades de compatibilizar trabajo y maternidad, es el facultar a la madre el tomar su post natal en **jornadas parciales, con un reintegro gradual al trabajo**, siempre que sea de mutuo acuerdo con el empleador. Esto supone una

Gráfico N° 7: Posibilidades de Extensión y Flexibilización de la Licencia Maternal



Fuente: Elaboración propia.

extensión parcial del descanso maternal a través del reintegro gradual, haciendo uso de las semanas flexibles antes mencionadas, lo cual aumenta el tiempo de cercanía con el niño y las posibilidades reales de una lactancia más prolongada.

La flexibilidad asociada al reintegro gradual al trabajo tiene beneficios en varios sentidos: (i) aumenta los grados de



libertad de la madre; (ii) no es más costoso para el fisco; y (iii) reduce el plazo en el cual se puede hacer uso fraudulento de las licencias de enfermedad grave del hijo menor de un año (su uso es más intensivo en el período inmediatamente posterior al fin del postnatal, pero al hacerse más extensivo sería menos “necesario”).

El Gráfico N° 7 ilustra la propuesta, que supone una extensión del período de descanso maternal (propuesta base) e introduce un mayor grado de flexibilidad. La mayor flexibilidad se refleja en las alternativas 1 y 2 ilustradas. La alternativa 1 considera un traspaso de semanas flexibles desde el prenatal al postnatal. La alternativa 2, en tanto, supone un reintegro parcial al mundo laboral, de modo que las semanas flexibles no sólo sean trasladadas al postnatal, sino que permite además una incorporación en jornadas parciales, lo que prolonga el descanso maternal (parcial).

Ahora bien, hay una serie de aspectos adicionales que son importantes de abordar a la hora de definir una nueva política de beneficios maternales.

Se ha planteado, por ejemplo, que hay un número significativo de madres que trabajan pero no acceden a beneficio maternal (trabajadoras por cuenta propia y/o trabajo informal). En este contexto, hay quienes han propuesto la posibilidad de asegurar un mínimo de ingresos a todas las madres trabajadoras, en un porcentaje del salario mínimo o del costo de sala cuna, pero exigiendo que se queden al cuidado de sus hijos.

Esto nos resulta, sin embargo, muy difícil de implementar, dado que habría que establecer mecanismos para demostrar la condición ocupacional de las beneficiarias y constatar que la madre estaría efectivamente dispuesta a congelar su actividad laboral para dedicarse exclusivamente al cuidado del hijo menor. Lo anterior resulta bastante complejo de fiscalizar, razón por la cual nuestra sugerencia es más bien avanzar en la promoción e incentivo de la cotización previsional, que le permita a toda mujer trabajadora acceder al beneficio maternal. El hecho de que la reforma previsional haya impulsado la obligatoriedad de cotización para trabajadores independientes a partir del año 2012 ayuda a lo anterior y, por lo tanto, va en la dirección correcta.

Otro tema que se ha debatido es el de la participación paterna en el descanso parental, situación que ya ha sido contemplado en varios países. En el contexto de nuestra propuesta, sugerimos introducir la posibilidad de un traspaso voluntario por parte de la madre de sus horas flexibles para que las ocupe el padre.

En concreto, se propone **permitir el intercambio de horas flexibles de la madre al padre por un período no superior a 1 semana**, adicionales al permiso parental existente, transcurridas 12 semanas de postnatal. Esto último, pues no debe perderse de vista que el objetivo principal del postnatal es la recuperación de la madre y el fomento de la lactancia y el apego, lo cual hace aconsejable evitar el traspaso de horas disponibles desde la madre al padre en las primeras semanas posteriores al parto.

La posibilidad de traspasar horas de descanso al padre tiene el beneficio de involucrarlo más y ayudaría a reducir el diferencial en el costo de contratación de hombres y mujeres. Sin embargo, como contraparte, cabe mencionar que involucra un costo mayor para el Estado (pues la remuneración promedio de los hombres es mayor a la de las mujeres) y aumenta la incertidumbre en cuanto a los períodos de reemplazo para la empresa, al generar una menor certeza en relación al retorno de la mujer al trabajo.

Por último, resulta necesario abordar el tema del fuero maternal, que actualmente se aplica por 12 meses concluido el período postnatal. Una prolongación del postnatal podría extender el plazo en que la mujer está sujeta a este beneficio, situación que representa un costo significativo para su contratación. De hecho, las empresas perciben como un costo importante la existencia de fuero, toda vez que coarta su libertad de decisión en cuanto al personal empleado, lo que termina por perjudicar la decisión de contratación de mujeres.

Consecuentemente, nuestra propuesta, aboga por una **reducción del fuero maternal**. Una alternativa sería, por ejemplo, mantener el fuero de 12 meses, pero a contar del nacimiento del menor. Esta reducción del fuero permitiría compensar, en parte, los mayores costos de contratación de la mujer que genera la extensión del período postnatal.

Por último, cabe mencionar que el costo asociado a la



prolongación propuesta del postnatal, vale decir de 12 a 16 semanas, tendría un costo para el fisco aproximado de \$27.270 millones, según el gasto observado durante el año 2009. Este costo sería, sin embargo, parcialmente compensado por las medidas que se sugieren en relación al uso de LEGHM1, las que se detallan a continuación.

4.2. Racionalización en el Uso de Licencias por Enfermedad Grave del Hijo Menor de un Año (LEGHM1)

Resulta imperioso revisar el actual sistema de licencias por enfermedad del hijo menor de un año, de modo de desincentivar el uso de licencias que no son necesarias. Es bien sabido el mal uso que se hace de las LEGHM1, pese a lo cual resulta políticamente inviable eliminarlo. Se propone, por tanto, racionalizar su uso, eliminando precisamente los incentivos para el abuso de este beneficio.

En el contexto de nuestra propuesta, se debe establecer claramente que el uso de LEGHM1 sea aplicable sólo una vez acabado el período postnatal, aún si se encuentra en el período de horas flexibles con reintegro parcial al trabajo. Esto significa que si la enfermedad del niño acontece cuando la madre está en el período post natal flexible, trabajando a jornada parcial y todavía dispone de horas, debiera usar en primer lugar aquellas horas aún disponibles de descanso maternal de las semanas pendientes. De este modo, la madre debiera recuperar las horas no trabajadas con cargo a las semanas restantes de post natal flexible.

Por su parte, una vez terminado el período postnatal (es decir, agotadas las horas flexibles), se debieran **establecer carencias de 3 días**, igual que en el resto de las licencias por enfermedad. Ahora bien, para las renovaciones de las licencias no aplica el período de carencia, de modo que esta restricción se hace insuficiente para evitar los abusos. En efecto, si el uso de licencias ha estado aumentando en promedio dos meses el descanso maternal, es fácil imaginar que tres días de carencia no evitarán su mal uso.

Consecuente con lo anterior, se propone - en forma adicional a los tres días de carencia - que **el beneficio monetario percibido sea inferior al 100% de la**

remuneración. Esto, por cuanto un 100% de cobertura no terminaría con el abuso, aun extendiendo la licencia maternal. Esto dice relación con el conocido problema de *moral hazard*, situación que suele presentarse en todo mercado de seguros, y que conlleva un sobre consumo (en este caso de las LEGHM1) producto del bajo o nulo costo que ello implica en términos del ingreso percibido por la madre.

Se propone, entonces, un reembolso de 70% de la remuneración para el primer mes en que se extienda la LEGHM1, con tope de UF 42 mensuales; 60% para el segundo mes, con tope de UF 36 mensuales; y 50% a partir del tercer mes, con tope de UF 30 mensuales.

En el entendido que esta estructura es beneficiosa en general, puesto que evita el mal uso de las licencias, pero perjudicial en el caso particular de aquellas madres que efectivamente se enfrentan a la necesidad de cuidar a sus hijos por enfermedad grave, resulta aconsejable evaluar en el futuro la conveniencia de establecer protocolos para definir aquellas enfermedades consideradas gravísimas. En la medida que se logre un sistema que evite nuevos fraudes, ello podría dar el derecho a un reembolso mayor o eventualmente completo. De esta forma, se evita que paguen justos por pecadores.

Por último, debiera promoverse una **mayor fiscalización** para evitar el uso abusivo de LEGHM1. A diferencia de lo que ocurre con las enfermedades de los cotizantes de ISAPRES, donde existe una fiscalización apropiada por parte de éstas para evitar los abusos, en el caso de las LEGHM1, que son cubiertas por el Estado, no se ha logrado un control adecuado. En consecuencia, se sugiere que exista un tercero independiente que cumpla el rol de fiscalizador o bien la consignación de mayores atribuciones y recursos para mejorar esta función en manos de la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN).

4.3. Reformulación del Beneficio Ligado al Cuidado del Menor (Sala Cuna)

Nuestra propuesta sugiere **eliminar la actual legislación sobre el beneficio de sala cuna en empresas de más de 20 trabajadoras**, ya que representa un costo significativo a la contratación de la mujer.



Es bien sabido que las empresas evitan alcanzar una dotación de 20 mujeres para no caer en tal obligación, lo que las perjudica directamente a ellas. Adicionalmente, no resulta razonable que las mujeres trabajadoras que cumplen funciones en cierto tipo de empresas perciban este beneficio y otras no, por trabajar en empresas de menor tamaño (que son la mayoría de las empresas del país). Esto no tiene ninguna racionalidad desde el punto de vista de las políticas públicas en pro de la maternidad.

Dado que el objetivo buscado es favorecer la maternidad y el cuidado del menor de las madres trabajadoras, es necesario que el financiamiento de la prestación de servicios de sala cuna sea por cuenta del Estado para quienes no pueden costearlo. En este contexto, se propone el **otorgar un subsidio a la mujer trabajadora a ser utilizado en el pago de cuidado infantil**. Lo anterior supone un traspaso de recursos destinados a subsidios de oferta (JUNJI- INTEGRA) para destinarlos a subsidios a la demanda, de modo de evitar un doble costo en la prestación de este beneficio.

Adicionalmente, consideramos que éste debiera ser un subsidio que favorezca en mayor medida a las madres trabajadoras de más bajos ingresos, sin descuidar el erario público. Ello amerita que el subsidio sea total para las madres de los dos quintiles más pobres (100%) y parcial y decreciente para los quintiles siguientes.

Este subsidio debiera ser utilizable para el pago de prestadores de servicios de cuidado infantil públicos o privados, dentro de un sistema de acreditación de servicios de sala cuna. El monto, en tanto, debiera establecerse en función del costo de sala cuna en que incurrirían instituciones como JUNJI e INTEGRA.

Por su parte, para **incentivar el cofinanciamiento de empresas** en el cuidado de los hijos de sus trabajadoras, se propone impulsar beneficios tributarios para que éstas puedan descontar parte de los gastos en que incurrirían al aportar al pago de dichos servicios. Esto permitiría además compensar, al menos en parte, la pérdida de quienes ven reducido el beneficio en relación a la legislación actualmente vigente y dar acceso a una calidad mejor de cuidado infantil si así lo decidiera la madre, por la vía del cofinanciamiento.

En el caso de no eliminarse la legislación vigente, contrario a lo que consideramos sería lo más adecuado, se propone a lo menos una modificación de ésta. En particular, se sugiere permitir que la obligación de la empresa de proveer o financiar la sala cuna a los hijos menores de dos años de sus trabajadoras, en caso de que tenga 20 o más mujeres contratadas, contabilice las jornadas completas equivalentes contratadas. De esta forma se promovería el trabajo a jornada parcial, igualando el costo de contratar 20 trabajadoras de jornada completa con el de 40 trabajadoras de media jornada.

La propuesta de algunos, en cuanto a que se debiera socializar el gasto de las empresas asociado a la maternidad hacia los padres, por ejemplo, ampliando la obligación de proveer salas cuna cuando el número de trabajadores (independiente si son hombres o mujeres) supere a 20, nos parece inadecuada. Esto, por cuanto ello sólo elevaría el costo de contratación y afectaría directamente a las PYMES, lo cual terminaría por incidir negativamente en el empleo.

Por último, cabe señalar que resulta necesario fomentar la cobertura de educación preescolar en general para facilitar la participación de la mujer en el mercado laboral, pues ésta tiene efectos probadamente positivos en el niño y ayuda a la madre en su desarrollo laboral. Sin embargo, dada la evidencia empírica y las preferencias reveladas de las madres trabajadoras, una política de aumento de cobertura de sala cuna parece ser un *second best* desde el punto de vista del bienestar social. Los esfuerzos debieran, por lo tanto, estar dirigidos hacia el aumento de la cobertura de cuidado preescolar para niños de 3 y 4 años.

V. Referencias Bibliográficas

- CEPAL, 2009: Anuario Estadístico para Latinoamérica y El Caribe.
- Comunidad Mujer, 2008: Encuesta Barómetro Mujer y Trabajo.
- Comunidad Mujer, 2009: Voz de Mujer 2010.



- Comunidad Mujer, 2010: Primera Encuesta Nacional sobre Mujeres y Trabajo en Chile.
- Dusaillant, Francisca, 2009: ¿Más Salas Cuna o Permisos Maternales más Largos? CEP, Estudios Públicos N°115.
- Hakim C., 2009: *Key Issues in Women's Work*. London School of Economics.
- Libertad y Desarrollo: Tema Público No. 924, julio 2009. Subsidios Maternales Una Propuesta.
- Libertad y Desarrollo: Tema Público No. 957, marzo 2010. El Aporte Económico de la Mujer al Hogar.
- Libertad y Desarrollo: Tema Público No. 963, abril 2010. ¿A Quién Benefician los Subsidios Maternales?
- OECD, 2010: *Economic Surveys: Chile 2010*.
- OIT-PNUD, 2009: Informe Trabajo y Familia hacia Nuevas Formas de Conciliación.
- OIT, 2010: *La Maternidad en el Trabajo: Examen de la Legislación Nacional*. Segunda edición.



Serie Informe Social

Últimas Publicaciones

N° 125

Creación y Destrucción de Firmas en el Mercado de la Educación

Francisca de Iruarrizaga.

Abril 2010

N° 124

Aplicación del Sistema de Concesiones a los Colegios Municipalizados

Pablo Eguiguren y Javier Hurtado

Noviembre 2009

N° 123

Principales Propuestas del Foro Transversal para la Modernización Estatal en Seguridad Pública

María Elena Arzola

Octubre 2009