

PLAN DE APOYO INTEGRAL AL TRABAJO FEMENINO: MÁS ALLÁ DEL SUBSIDIO

2 de octubre de 2020

1. INTRODUCCIÓN

Dado el actual contexto de crisis económica, el cual ha significado un importante revés a los indicadores de empleo femenino en Chile y el mundo, el presente documento ofrece un análisis sobre la dinámica histórica de este, así como también sobre sus implicancias respecto al crecimiento y desarrollo social del país.

Adicionalmente, se identifican factores limitantes para su crecimiento dentro del mundo laboral, los cuales, más allá de este mismo, se relacionan con dinámicas existentes dentro del mismo hogar. En particular, se reconoce a la distribución desigual de tareas domésticas no remuneradas, como el cuidado de menores, como uno de los principales impedimentos a una mayor participación laboral femenina.

Frente a ello, se proponen medidas que buscan revertir esta situación. Estas, más allá de un programa tradicional de subsidio, buscan mayores espacios de flexibilidad laboral, aliviar las tareas domésticas e incentivar la corresponsabilidad entre ambos géneros.

2. DINÁMICA HISTÓRICA

Históricamente, en Chile y el mundo ha existido una brecha entre la participación de hombres y mujeres en el mundo laboral. Pese a ello, esta ha logrado ser considerablemente reducida en el país, al cobrar el trabajo femenino un rol cada vez más importante a partir de finales de la década de 1980, coincidiendo con el periodo de gran bonanza económica experimentado. Este último, significó un aumento de la demanda laboral tal que, junto con otros factores, permitieron incorporar a segmentos de la población tradicionalmente excluidos (Gráfico 1).

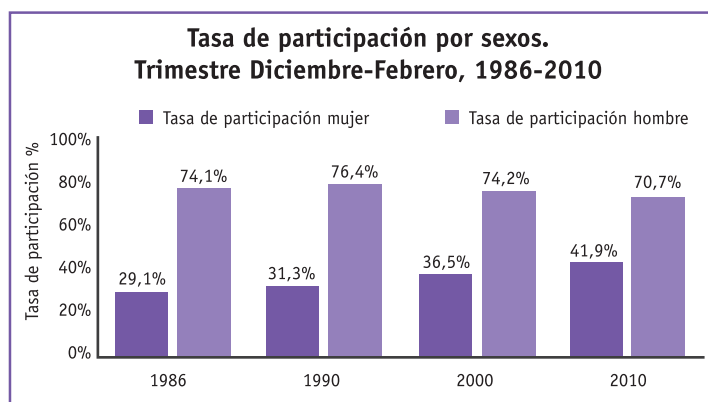


Gráfico 1. Elaborado por INE (2015). Fuente: INE. Encuesta Nacional de Empleo, trimestres DEF 1986-2010.

Durante la década del 2010, si bien de manera más tímida, la participación de la mujer continuó aumentando. Junto con ello, tasas estables de desocupación que alcanzaron mínimos históricos para ambos sexos (Gráfico 2).

Sin embargo, como se puede apreciar, el golpe a la economía causado por la reciente pandemia ha significado un fuerte revés a estos logros. En este sentido, la crisis no solo ha provocado un aumento de las tasas de desocupación (o cesantía), sino que, y debido en gran parte a su propia naturaleza sanitaria, también ha disminuido de manera notable la participación de tanto hombres como mujeres en el mercado laboral. En el caso de las últimas, no obstante, se observa una disminución relativamente más pronunciada que acentúa la brecha existente; mientras que la participación masculina disminuyó en un 15% respecto a los niveles de comienzos del 2020, la femenina lo hizo en un 20%. Como se explicará más adelante, existe un número de factores que puede ayudar a explicar esta diferencia.

Participación y Desocupación por Sexo por trimestre móvil, 2010-2020

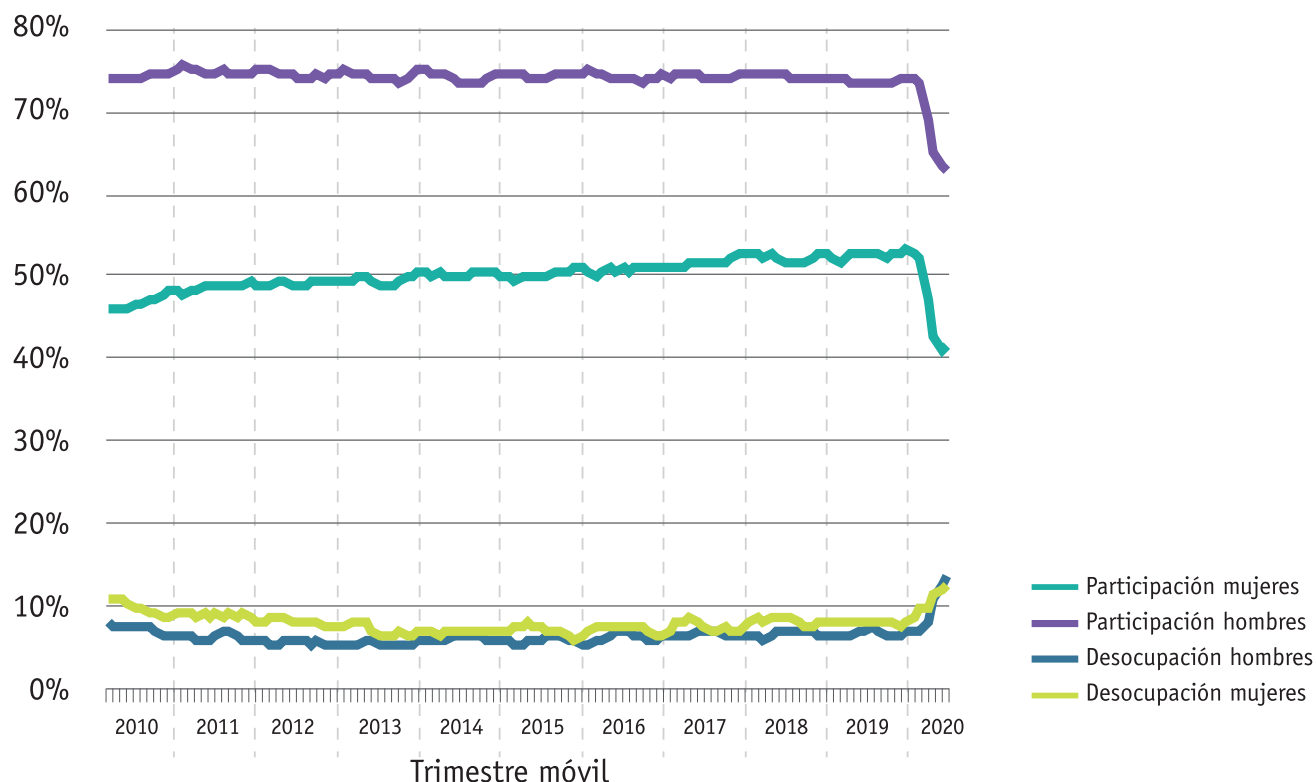


Gráfico 2. Fuente: Encuesta Nacional de Empleo.

3. IMPLICANCIAS DEL DESEMPLEO FEMENINO

La situación anterior, sin lugar a dudas, significa un retroceso de años de progreso alcanzado en materia de trabajo femenino, tanto en términos absolutos como relativos al nivel de su contraparte masculina. De la mano con esto, viene el empeoramiento de otros índices de desempeño económico y bienestar general. En este sentido, cabe recordar la importancia del trabajo de la mujer en el crecimiento histórico del país, así como también de la reducción de su pobreza y desigualdad. Este, junto con una mayor participación laboral de otros segmentos, ha sido un factor determinante al momento de explicar el progreso social del país (CNP, 2017).

Sin embargo, la brecha existente entre hombres y

mujeres sigue afectando el potencial económico del país. De manera más precisa, Cuberes & Teigier (2013) calculan, en promedio, una pérdida del crecimiento de largo plazo de Chile de 17,3% producto de desigualdades en materia laboral y de emprendimiento. Similarmente, Sebastián Edwards calcula una pérdida de entre el 15% y 20% (CNP, 2017). De este modo, se vuelve evidente que el empleo femenino es un determinante del desempeño del país y, así como su participación contribuye positivamente, su exclusión amenaza con lo contrario. A saber, del 40% de hogares con jefa de hogar, un 73,4% son monoparentales¹.

Lo anterior, cobra particular importancia cuando se considera que la crisis ha tomado una forma

1. Véase emol.com/noticias/Nacional/2019/05/03/946691/Encuesta-Casen-Mujer-73-de-los-hogares-con-jefatura-femenina-son-monoparentales.html.

tal que ha afectado particularmente a sectores en donde la presencia femenina es relativamente más importante, como turismo, comercio y servicios en general (Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, 2016). Este fenómeno, que se debe a la propia naturaleza sanitaria del asunto y que se ha replicado tanto a nivel global (Alon et al., 2020) como local, se ha sumado a la ya desventajosa si-

tuación de las trabajadoras, las cuales tienen una brecha salarial promedio del 27% con respecto a los hombres³, así como también una mayor tasa de informalidad⁴. Como resultado de estos y otros factores, hogares con jefa de hogar tienen una mayor percepción sobre la insuficiencia de sus ingresos para poder cumplir sus obligaciones mensuales⁵.

4. APOYO AL TRABAJO

Si bien se entiende que los efectos de la crisis sobre la sociedad son esencialmente transitorios, estos pueden verse innecesariamente prolongados. De igual modo, el ritmo de recuperación de los trabajadores, y la consecuente evolución de la brecha existente entre ambos sexos, es dependiente de las acciones que sean tomadas hoy por parte de la autoridad. También, cabe mencionar cómo esta misma brecha puede retroalimentarse en una situación como la actual, dado el impacto que una acumulación desigual de experiencia y capital humano tiene sobre los salarios (Alon et al., 2020).

Frente a esto, países alrededor del mundo han adoptado medidas que buscan revertir lo anterior y lograr un mayor apoyo a las trabajadoras (ILO, 2020a). De ellas, el subsidio al empleo es ampliamente utilizada, y probablemente sea la más directa al momento de incentivar el empleo y apoyar a los trabajadores. Si bien la explicación de sus razones técnicas se escapa del alcance de este documento, se puede decir que esta no solo busca ser un estímulo económico con un efecto limitado al corto plazo, sino que también contribuir a solucionar fricciones reales en el mundo laboral. Por ejemplo, esta figura puede contribuir a

la adquisición de experiencia por parte del trabajador, así como también reducir los riesgos asociados a la falta de información al momento de contratar por parte del empleador (Bördös et al., 2015). Adicionalmente, incentiva la participación, dado que una parte de la población inactiva puede encontrarse en ese estado al percibir que su salario de mercado no superaría a su salario de reserva (Rau, 2012).

Una consideración que debe realizarse al momento de diseñar e implementar una política de este tipo, es la manera en que sus fondos son distribuidos entre hombres y mujeres. Específicamente, existe la posibilidad de que estos sean captados desproporcionalmente por hombres. En primer lugar, esto podría ocurrir dado que, los sectores se esperan encabezan la reactivación económica del país, tienen una mayor presencia masculina. No solo ello, sino que el mismo plan de inversión en infraestructura del gobierno significa un mayor beneficio para hombres. Por otra parte, estos también tienen una mayor participación en general dentro de los mercados laborales, como se observa en el Gráfico 2, por lo que una mayor porción de los recursos comprometidos sería destinada invariablemente a ellos.

2. Véase digital.elmercurio.com/2020/04/11/B/7L3P95D1#zoom=page-width.

3. Véase ine.cl/prensa/2020/03/06/mujeres-en-chile-ganan-en-promedio-27-menos-que-los-hombres.

4. INE, 2020. Boletín Estadístico: Informalidad Laboral, 15 de abril de 2020. Obtenido de ine.cl/docs/default-source/informalidad-y-condiciones-laborales/boletines/2019/bolet%C3%ADn-informalidad-laboral-trimestre-octubre-diciembre-2019.pdf?sfvrsn=10ec75a_4.

5. Encuesta Social Covid-19, INE

Esto, desde una óptica liberal, no constituiría un problema en tanto la decisión de no participar de la mujer fuese tomada en un contexto de igualdad de condiciones ante el hombre. No obstante, como se explicará a continuación, este no es el caso, al quedar la decisión de buscar o no trabajo muchas veces fuera del alcance de su voluntad, con lo que ha surgido la necesidad de incorporar un enfoque de género en el diseño de políticas de apoyo al empleo. En el caso de Chile, este enfoque ha sido reflejado en medidas como el potenciamiento al Bono al Trabajo de la Mujer –exclusivo para ellas– y el plan general de subsidio a la contratación, el cual contempla un aporte diferenciado por género. Ambos, se entien-

den como un avance en la dirección correcta.

No obstante, los factores limitantes al empleo femenino son de carácter multidimensional, y su solución, más allá de un programa de subsidio al empleo, requiere de un marco de política integral que aborde las distintas aristas de la materia. Por esta razón, se desarrollan a continuación una serie de tópicos relacionados con la búsqueda de trabajo y contratación de las mujeres y se identifican las limitaciones que ellas enfrentan. Adicionalmente, se busca determinar el grado de suficiencia de las medidas destinadas a revertirlas con el propósito de complementarlas.

PROPUESTAS COMPLEMENTARIAS:

1. PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN

Los efectos negativos que periodos prolongados de desempleo tienen sobre el capital humano hacen surgir la necesidad de que los subsidios destinados a mujeres sean complementados con programas para su capacitación. Al respecto, además del número de cursos disponible tanto para hombres como mujeres, existen algunos, como “Mujer Digital⁶”, enfocados exclusivamente en ellas.

Con todo, todavía cabe pensar sobre la existencia de sesgos en jueguen en contra de la participación femenina en este tipo de capacitaciones, sobre todo en aquellas de áreas que se entienden como tradicionalmente masculinas. Respecto a estas, SENCE (2013) evidencia cómo sus participantes femeninas tienen una mayor percepción de desventaja e inexperiencia en comparación a sus compañeros, así como también menor apoyo familiar y seguridad al momento de buscar trabajo. Esto supone, por cierto, un problema en la medida en que se busque incorporar a la mujer a sectores con una mayor presencia histórica masculina⁷, al ser un desincentivo a la participación y desempeño de las estudiantes en el a lo largo del curso.

Con lo anterior, es necesario evaluar la manera en que los programas, especialmente aquellos tradicionalmente entendidos como de carácter masculino, son impartidos entre géneros y buscar maneras que permitan reducir las barreras que se le presentan a la mujer. Una posibilidad es incluir un enfoque de género en el diseño de su malla y metodología de enseñanza, que considere las distintas habilidades y necesidades de sus participantes.

6. El programa busca “disminuir la brecha digital de género y generacional en mujeres de 35 a 70 años...”. Véase: mujerdigital.org/.

7. Existen al menos dos razones por las cuales esto podría estar en el interés público. Primero, por el hecho de que estos sectores presentan mayores salarios; segundo, por la búsqueda de eliminar sesgos y estereotipos de género.

2. FONDO DE CAPITAL DE EMPRENDIMIENTO PARA LA MUJER.

De igual manera, es necesario buscar mecanismos que permitan apoyar a aquellas mujeres auto empleadas que no son cubiertas por las políticas de subsidio. Al respecto, en el actual contexto de la crisis económica, existen amplias herramientas de crédito subsidiado, como los programas de emprendimiento y micro financiamiento del FOSIS, destinados a aportar capital a todos los emprendedores. Sin embargo, existe evidencia de que existe una menor capacidad de acceso a este por parte de mujeres (CMF, 2020; Betancor et al., 2015). Por esta razón, cabe estudiar de qué manera se están distribuyendo los recursos públicos destinados a créditos entre ambos sexos. En caso de que exista alguna desigualdad al respecto que se desee revertir, es posible asignar recursos especialmente para ellas. Esta medida se vuelve particularmente relevante cuando se considera que, por consecuencia de la crisis y las altas tasas de desempleo, el “emprendimiento por necesidad” probablemente adquiera mayor peso.

5. MÁS ALLÁ DEL SUBSIDIO

En línea con lo ya mencionado, se entiende que, para que un programa de subsidio como el recién descrito funcione de manera más efectiva, se necesita también asegurar las condiciones que permitan que, en primer lugar, un mayor número de mujeres decidan entrar –o reintegrarse– al mundo laboral. En este sentido, las restricciones de movimiento y congregación impuestas por la pandemia suponen un obstáculo, dado que el cierre de establecimientos educacionales y de cuidado, y la estadía en casa durante toda la jornada de infantes y adolescentes, significa una labor doméstica extraordinaria que, como se mostrará, tiende a ser asumida en mayor grado por la madre. El cuidado de otros miembros del hogar, naturalmente, suele resultar altamente incompatible con una jornada laboral completa, ya sea esta se realice a distancia o de manera presencial. Por ello, es posible pensar que la mayor caída relativa de la participación de la mujer observada en el Gráfico 2 guarda relación con esta realidad.

Al respecto, existe evidencia que señala un mayor impacto de la crisis en mujeres (Gromada et al., 2020). En

Estados Unidos, Collins et al. (2020) encuentran una mayor reducción de las horas trabajadas por parte de ellas en comparación a su contraparte masculina en parejas con ambos miembros empleados. Esto, especialmente en caso de niños de edad preescolar. Igualmente, para Italia, Del Boca et al. (2020) hallan evidencia sobre cómo las nuevas tareas domésticas generadas a raíz de la pandemia –a saber, el cuidado de los niños– son asumidas principalmente por mujeres, así como también determinan que, frente a ello, mujeres con hijos menores a 5 años son especialmente vulnerables.

Particularmente, en el caso de Chile, también existe evidencia respecto a una distribución desigual de las tareas domésticas no remuneradas. De manera más reciente, una encuesta CADEM correspondiente a septiembre del 2020⁸ ha revelado que, mientras que solo un 13% de los hombres admite haber dejado de buscar trabajo por tener que cuidar a menores u otras labores domésticas, en el caso de las mujeres esta cifra llega a 23%. Esta realidad, también es captada de distintas maneras por otras encuestas⁹. Otros datos que pueden arrojar luz al

8. *El Chile que se viene: diferencias de género frente a la crisis COVID-19*, septiembre 2020.

9. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2015 del INE, el segmento de entre 25 a 45 años, existe una diferencia de 2,25 horas de trabajo no remunerada diarias entre ambos sexos. En el segmento de 46 a 65 años, esta diferencia es de 2,65 horas. De igual manera, de un 16,8% de mujeres que admitió no estar buscando trabajo por responsabilidades familiares permanentes en la Encuesta Nacional de Empleo 2019, se pasó a un 26,6% en el 2020 (Cerdeira et al., 2020).

respecto es el hecho de que Martínez & Perticará (2017) han encontrado evidencia de cómo un mayor acceso a cuidados de la primera infancia incide positivamente en la participación femenina en el mercado laboral, y de cómo un 94,5% de las personas que han suspendido sus contratos para cuidar hijos son mujeres¹⁰.

De esta manera, potenciar las redes de apoyo con las que mujeres y madres cuentan para aligerar su carga doméstica, así como buscar mayores espacios de flexibilidad en el trabajo que permitan una mejor conciliación con la vida familiar, se vuelve esencial para el ingreso, permanencia y desarrollo de ellas en el mundo laboral. Esto, naturalmente, es un problema multidimensional que debiese ser abordado desde un marco de política integral que promueva la corresponsabilidad entre mujeres y hombres.

Por ello, existe la necesidad de incorporar medidas que vayan más allá de las consideradas tradicionalmente, las cuales deben estar acompañadas de sistemas de información y medición que logren capturar efectivamente las distintas realidades enfrentadas por mujeres y trabajadoras, y que faciliten la elaboración de estas nuevas políticas. En la misma línea, es necesario mencionar que aquellas propuestas a continuación están dirigidas a tanto hombres como mujeres, buscando así incentivar la responsabilidad compartida.

5.1. FLEXIBILIDAD LABORAL

Un factor relevante al momento de participar en el mundo laboral y posteriormente aceptar un trabajo, es el grado de flexibilidad de tipo horario u otro que este tiene. En el caso de una madre, este es aún más determinante, dado el mayor grado de responsabilidad sobre las tareas domésticas que recae en ella.

Frente a esto, sí se han implementado medidas que

buscan avanzar en este sentido. Por ejemplo, posterior al reconocimiento y regulación del teletrabajo en la Ley 21.220, en el contexto de pandemia se promulgó la Ley 21.260, la cual asegura a la trabajadora embarazada la posibilidad de realizar su trabajo desde casa, en caso de que esto sea posible. En caso contrario, se obliga al empleador a destinar a la trabajadora a “labores que no requieran contacto con público o con terceros que no desempeñen funciones en el lugar de trabajo, siempre que ello sea posible y no importe menoscabo para la trabajadora”¹¹.

A pesar de los avances en políticas de teletrabajo, aún continúan existiendo importantes espacios de mejora. En particular, el espíritu de la Ley 21.260 no es entregar mayores libertades a la trabajadora, sino que el evitar su exposición a riesgos sanitarios en el lugar de trabajo en un contexto de pandemia. Además, esta solo se enfoca en mujeres embarazadas, dejando de lado a aquellas a cargo del cuidado de menores u otros miembros del hogar. Esto, se vuelve especialmente importante cuando se considera el cierre de establecimientos educacionales y de cuidado infantil. Por otra parte, esta ley solo aplica en caso de excepción constitucional, siendo que el aumento del desempleo femenino, con toda probabilidad, se va a extender más allá de esta.

Adicionalmente, respecto a estas medidas de teletrabajo como la contemplada en la Ley 21.260, se debe mencionar también que el efecto de estas solo aplica en la medida de que las empresas tengan, efectivamente, las capacidades para operar bajo esa modalidad. Por ello, políticas como esta deben acompañarse de otras que busquen acelerar la transición tecnológica de firmas, así como también flexibilizar el rol del trabajador. Con todo, es fundamental que las políticas públicas en esta materia sean dirigidas tanto a mujeres como hombres trabajadores, con el fin de promover la corresponsabilidad en los cuidados de menores y las tareas del hogar.

10. Véase: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/laboral-personas/ley-de-crianza-prottegida-94-5-de-las-personas-que-han-suspendido-sus/2020-09-30/121751.html>

11. Véase bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1149143

Al respecto, se debe igualmente mencionar como ejemplo la promulgación del post natal de emergencia, en la Ley 21.247, como una medida de apoyo extraordinario a los padres durante la pandemia. Este beneficio aplica a aquellos trabajadores cuyo permiso post natal haya expirado durante el periodo de excepción constitucional, permitiéndoles su extensión. Sin embargo, si bien se entiende que esta ley es un paso en la dirección correcta, al apoyar el cuidado de infantes tanto para madres como padres, esta falla al apuntar a un grupo muy reducido de personas –aquellas que ven expirado su permiso post natal durante la pandemia-. Esto, resulta arbitrario en cierta medida, en cuanto existen trabajadoras y trabajadores que, a pesar de no cumplir con el requisito, se ven de igual manera en la necesidad de un permiso para el cuidado de menores.

Finalmente, otro aspecto relacionado con la falta de flexibilidad laboral son los costos asumidos por el

trabajador al momento de contratar una trabajadora. Al respecto, si bien el Artículo 203 del Código del Trabajo¹² en primera instancia busca beneficiar a las madres, este es ampliamente identificado como un obstáculo en su empleabilidad en al menos tres maneras. En primer lugar, la ley no discrimina entre trabajadoras que son madres o no, así como tampoco lo hace entre trabajadoras de tiempo parcial y completo, volviendo desproporcional su costo de empleo relativo a las horas de trabajo ofrecidas (Rau, 2012). Segundo, la ley supone una desventaja para la mujer en general, ya que vuelve su contratación más costosa en comparación con trabajadores hombres. Por último, la ley excluye arbitrariamente del beneficio de sala cuna a un grupo importante de mujeres trabajadoras que están en empresas con menos de 20 mujeres, dificultando su permanencia en el mundo laboral en caso de aquellas que son madres y necesitan de hacer uso de este beneficio.

PROPUESTAS COMPLEMENTARIAS:

3. POTENCIAMIENTO DE LA LEGISLACIÓN

Cambiar el enfoque de la actual legislación, desde uno que busca proteger la salud hacia uno que busque flexibilidad laboral para madres y padres. Por ello, la aplicabilidad de las leyes mencionadas debería extenderse más allá del estado de excepción constitucional, así como también a madres (y padres) que no se encuentran en situación de embarazo. Esto, al menos durante el periodo en el que el COVID-19 siga suponiendo una disrupción a la actividad normal de la vida en sociedad. Naturalmente, esta medida está especialmente dirigida a padres que deben prestar cuidado a sus hijos y, por tanto, necesitan mayor flexibilidad. Así, su aplicación puede quedar restringida a aquellos trabajadores que puedan efectivamente acreditar su condición de cuidadores.

4. MODIFICAR EL ARTÍCULO 203 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO

Este debe modificarse o derogarse con tal de que no implique un costo adicional en la contratación de mujeres con respecto a los hombres. Naturalmente, cualquier cambio legal en esta materia debe ir acompañado de un fortalecimiento y expansión de la red de cuidado infantil, tanto pública como privada, que busque avanzar hacia la Sala Cuna Universal y sea lo suficientemente grande como para que la derogación del artículo no suponga un retroceso de los derechos actuales.

¹². Este obliga a empresas con veinte trabajadoras o más a “tener salas anexas e independientes del local de trabajo, en donde las mujeres puedan dar alimento a sus hijos menores de dos años y dejarlos mientras estén en el trabajo”.

5. FOMENTAR LAS PRÁCTICAS DE FLEXIBILIDAD MÁS ALLÁ DE LA LEY

Si bien es un hecho que las leyes mencionadas anteriormente reconocen y permiten el trabajo a distancia, este solo puede ser practicado en la medida en que existan las condiciones necesarias. De acuerdo con una encuesta realizada por la consultora Everis, un 28% de las empresas que desea mantener esta modalidad no está preparada para cumplir completamente la normativa¹³. De igual manera, una encuesta realizada por Ranstad reveló que, del total de trabajadores encuestados, un 53% admite que su organización tiene capacidad nula o intermedia para realizar teletrabajo¹⁴.

Así, cabe al menos pensar que no todas las organizaciones cuentan con los medios y condiciones necesarios para operar óptimamente de esta manera, aun cuando su rubro lo permita en teoría. Esto, por una parte, se puede deber a la falta de capital –físico y digital- requerido para una operación a distancia. Al respecto, el costo de proveer a los empleados de los recursos necesarios para aquello¹⁵, junto con aquel necesario para levantar la infraestructura que se requiere para que la operación remota sea en principio una posibilidad, pueden suponer un freno en este sentido. De igual manera, la falta de capital humano también puede resultar un obstáculo, en tanto se necesita un set de habilidades mínimas para realizar tele trabajo.

Por otra parte, se debe considerar que estas leyes son aplicadas en un contexto de cultura laboral específico, con lo que no se puede esperar que se practiquen plenamente todas las modalidades de flexibilidad permitidas. Por ejemplo, la Ley 21.220 establece la posibilidad de que, en medida de lo posible y de mutuo acuerdo, el empleado –trabajando de manera remota- puede distribuir su carga horaria de la manera en que a este más le convenga, lo que ciertamente resulta una posibilidad útil al momento de conciliar la vida laboral y familiar. Sin embargo, al no contar con la información pertinente, no es posible determinar con qué grado de intensidad se está haciendo uso de esa facultad, existiendo la posibilidad de que en la práctica este sea reducido.

Si bien este problema surge del contraste que se genera entre la legislación y la cultura laboral, la cual por naturaleza se escapa en gran medida del rango acción de la política pública, todavía sigue siendo posible para el Estado el tomar medidas que busquen reducir el grado de arbitrariedad con las que las leyes de teletrabajo son aplicadas. Así, aunque la interferencia directa sobre las prácticas del lugar de trabajo no sea una posibilidad, el Estado sí puede jugar un rol al momento de influirlas. Al respecto, la *National Advisory Commission on the Workplace (2009)* reconoce al menos tres maneras en las que el sector público puede incentivar esta modalidad de trabajo.

13. Julio, 2020. Véase: [everis.com/chile/es/news/newsroom/ley-de-teletrabajo-28-de-empresas-que-lo-quiere-mantener-no-esta-preparada-para](https://www.everis.com/chile/es/news/newsroom/ley-de-teletrabajo-28-de-empresas-que-lo-quiere-mantener-no-esta-preparada-para).

14. Véase: randstad.cl/tendencias360/archivo/downloads/7e8e781f-c0a9-47d7-a415-cc87805bd2ee/.

15. Determinado por la Ley 21.220.

- Contar con una **Estrategia Pública de Información**, la cual permita informar a tanto empleador como empleado de las distintas opciones y derechos de flexibilidad que contempla la ley, así como también de los beneficios, precauciones y desafíos relacionados. Más allá de esto, se deben difundir los lineamientos generales y buenas prácticas para que el lugar de trabajo funcione adecuadamente al momento de incorporarlas, como lo han hecho países como Australia o Nueva Zelanda¹⁶.
- La **investigación, recolección y diseminación de información** sobre la flexibilidad en los distintos lugares de trabajo del país puede resultar un activo valioso para articular la acción y narrativa del Estado en esta materia, así como también para determinar la efectividad de las políticas implementadas.
- Crear un sistema de **Certificación de Flexibilidad** permitiría reconocer a aquellas organizaciones que efectivamente aplican este tipo de prácticas, potencialmente señalizándolas como un lugar más atractivo para trabajadores. Además, junto con promover la competencia en la materia, un proceso de certificación también funcionaría como una herramienta educativa para las mismas empresas.

5.2 APOYO A LABORES DOMÉSTICAS

Dada la estrecha relación que existe entre las redes de apoyo disponibles para el cuidado de menores, u otras labores domésticas, y la participación laboral femenina, se vuelve clara la necesidad de contar con un marco que provea soporte a los hogares en este aspecto.

Así, la reapertura segura de centros educacionales y de cuidado infantil debería ser considerada un objetivo político hacia el cual avanzar, y no un resultado exógeno a las circunstancias. Esto, no solo por el costo que significa en la trayectoria educativa de infantes y adolescentes, sino también por el impacto que tiene en la decisión laboral de las mujeres. Sin duda alguna, en un contexto de crisis sanitaria, y pese a todas las medidas que puedan ser tomadas, esta decisión conlleva riesgos ciertos. Sin embargo, las consecuencias de la decisión contraria también son innegables, por lo que, si bien compleja, la reapertura es una discusión que no puede ser evitada.

En cualquier caso, la reapertura debe contemplarse solo en la medida de lo posible. La realización de esta debe ser parcial y condicionada a las circunstancias, así como también voluntaria para los padres. Dentro de las condiciones, solo por nombrar algunas, está la capacidad de asegurar un ambiente desinfectado para realizar las actividades, contar con una cantidad suficiente de metros cuadrados por alumno, trabajar en grupos reducidos sin contacto con personas externas o contar con protocolos de seguridad. Igualmente importante, es tener la capacidad de fiscalización suficiente como para asegurar que estas condiciones sean cumplidas¹⁷. Además, a modo de lograr un mayor impacto, considerado la capacidad reducida con la que los establecimientos pueden operar, la reapertura en principio podría ser ofrecida a grupos críticos que se vean en mayor necesidad de esta, como padres que no tienen la opción de realizar trabajo a distancia, o aquellos de hogares monoparentales.

¹⁶. Véase los recursos proveídos por sus respectivos Estados: publicservice.govt.nz/our-work/the-gender-pay-gap-and-pay-equity/flexible-work-by-default?e6318=action_viewall y wgea.gov.au/topics/workplace-flexibility/performing-a-diagnostic-assessment.

¹⁷. Como referencia, véase: cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/schools-childcare/guidance-for-childcare.html

PROPUESTAS:

6. INCORPORAR LA REAPERTURA DE CENTROS EDUCACIONALES Y DE CUIDADO COMO UN OBJETIVO DE POLÍTICA PÚBLICA.

Solo en la medida de lo sanitariamente posible, la apertura de clases debería dejar de verse como un resultado exógeno, sino que como uno que puede ser influenciado con medidas concretas. De esta manera, se deben analizar las opciones, realizar los estudios pertinentes para determinar la capacidad para llevar a cabo la medida, y elaborar planes contingentes para cada realidad.

7. POTENCIAMIENTO DE LAS REDES DE CUIDADO INFANTIL PÚBLICO.

Pasada la mayor parte de la pandemia, en un contexto en donde jardines infantiles y otros centros de cuidado vuelvan a operar en su máxima capacidad, se debe trabajar por ofrecer a las familias mayor cobertura en este sentido y avanzar hacia la Sala Cuna Universal. Esta medida, se vuelve todavía más importante si, con el objetivo de volver más atractiva la contratación de mujeres, se busca modificar el Artículo 203 del Código del Trabajo sin que eso vaya en detrimento de los actuales derechos del trabajador en materia de cuidado infantil.

8. REDES ALTERNATIVAS DE CUIDADO INFANTIL

El cuidado infantil –o el de cualquier persona que se vea en su necesidad- por parte de familiares, amigos o vecinos, es una alternativa que complementa o sustituye a aquel proveído en establecimientos formales. Esta, además, es una realidad no reconocida completamente de manera legal en Chile, y que ha permanecido fuera de la discusión de la política pública al entenderse como un asunto que queda exclusivamente dentro de la potestad privada. Sin embargo, en un contexto como el actual, en el cual estos establecimientos no pueden operar de manera normal, estas redes no tradicionales suponen una alternativa que podría suplir esta necesidad, a una menor escala y con mayor adaptabilidad.

Con lo anterior, viene que el reconocimiento formal de esta figura por parte del Estado adquiera mayor relevancia como una posibilidad a considerar, ya que ofrece nuevas posibilidades para la autoridad en materia de política pública. Más allá, su incorporación a la esfera pública permitiría remunerar una labor olvidada que, muchas veces, nace de la solidaridad y no ofrece una recompensa tangible. Además, esta también sería una forma de compensar una tarea que tradicionalmente ha sido realizada por mujeres de forma irremunerada.

De esta manera, por ejemplo, la creación de un registro voluntario permitiría un contacto más directo con los proveedores –informales– de cuidado por parte del Estado, así como también crear canales de comunicación actualmente inexistente. Con ello, se vuelve posible el generar incentivos para la formación de estas redes, ya sea monetarios o de otro tipo. Esto, se entiende, puede ser particularmente beneficioso para individuos y hogares más vulnerables, dado que estos dependen en mayor medida de este tipo de redes, así como también el hecho de que cualquier transferencia monetaria lograría un mayor impacto. Lo anterior, sobre todo considerando que los cuidadores suelen dejar de participar en el mercado laboral por asumir esta labor. Con todo, cabe pensar que esta ayuda puede corresponder a una fracción de la compensación que debería ser recibida, entendiéndose así esta como un subsidio más que como una cobertura total.

Por otra parte, más allá de la compensación e incentivos, el reconocimiento de esta forma de cuidado permitiría también trabajar en maneras para que la labor sea llevada a cabo de la mejor manera posible. Al respecto, existen al menos tres tipos de ayuda que pueden ser proveídas por el Estado:

- Apoyo psicológico profesional para el desarrollo de habilidades y relaciones sanas en el círculo de cuidado¹⁸, el fomento a la retroalimentación dentro de este, así como también para aportar a un mayor bienestar general dentro de este. De igual manera, se busca generar cierta capacidad de detección de posibles conflictos o problemas relacionados a la salud mental, a modo de contribuir a su solución.
- Desarrollo de habilidades pedagógicas de los cuidadores, a través de programas de entrenamiento, que permitan estimular de mejor manera el desarrollo y crecimiento de los más pequeños.
- Ayuda concreta, independiente a una posible compensación monetaria, que permita acceder a mejores condiciones de aprendizaje, como insumos higiénicos básicos, alimento o material didáctico.

La posibilidad de regular se vuelve también particularmente útil cuando se considera el contexto sanitario en el cual se encuentra inserto el problema, dado que la propia naturaleza de la tarea involucra, invariablemente, cierto riesgo a la salud asociado. Al respecto, cabe mencionar que, debido al carácter más reducido de este tipo de cuidado, es posible pensar que su riesgo es menor en comparación a aquel presente en establecimientos formales, lo que la convierte en una alternativa más atractiva. Pese a ello, no se extingue la necesidad de asegurar, dentro de las posibilidades, que las labores se lleven a cabo de la manera más segura posible.

Así, se han de promover medidas que busquen cuidar la salud de todos los involucrados, tales como el mantenimiento de espacios higienizados, el evitar el contacto con personas ajenas al círculo de cuidado (i.e. padres, hijos y cuidadores) y la instauración de otros protocolos sanitarios.

18. Ernst & Pichler (2008) muestran cómo impacta la interacción con los proveedores de cuidado en una experiencia social positiva y el bienestar general de las madres de bajos ingresos.

También, independiente a la importancia de regular ciertos aspectos de estas redes, es necesario reconocer que la adaptabilidad de estas a distintas realidades familiares y laborales es una cualidad valiosa, por lo que el esfuerzo de reconocimiento por parte del Estado debe evitar suprimir esta característica en el intento. Por ello, su regulación debe partir por reconocer y apreciar su naturaleza flexible, así como también respetar la decisión de los padres sobre qué tipo de cuidado quieren para sus hijos. En este sentido, la pregunta a realizar es cómo apoyar y potenciar estas redes sin infringir los derechos y libertades de los padres. Así, hay que entender también que no existe un tipo único de solución, y que los términos deben ser establecidos de manera mutua y voluntaria.

En cuanto a la experiencia internacional en la materia, este tipo de cuidado ha sido reconocido en países como Australia, Dinamarca, Estados Unidos y Reino Unido¹⁹. En Estados Unidos, bajo el nombre de *Family, Friend and Neighbor Care*, este tipo de cuidado enfrenta a realidades que difieren por estado, tanto en términos regulatorios como de apoyo e incentivos, pero generalmente se exige una licencia para operar, así como también el cumplimiento de otros requisitos. En Reino Unido, de igual manera, es necesario estar registrado en el *Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*.

En el caso australiano, por nombrar otro ejemplo, el cuidado infantil familiar supone el 10% del total del cuidado de la primera infancia, y busca que sus elementos centrales estén alineados con el Estándar de Calidad Nacional²⁰. Dentro de sus características, se encuentra que el cuidado, de hecho, es proveído por una persona capacitada dentro de su propio hogar. Este encargado, no puede trabajar con grupos mayores a cuatro niños al mismo tiempo, y está sujeto a la visita regular de monitores del programa. Este, considera también la opción aplicar a un subsidio al cuidado infantil, el cual es transferido directamente al proveedor de los servicios²¹.

Para la implementación de una política de este tipo, se deben tener en cuenta ciertos aspectos prácticos. En particular, existe la posibilidad de que el apoyo monetario, o de otro tipo, sea captado en un espíritu que difiera de aquel para el cual fue diseñado. Nuevamente, en Australia, se han sentenciado penas de cárcel para individuos que hagan esta captación indebida²². Con señalar esta realidad, no obstante, no se busca argumentar en contra de una red de cuidado alternativa, sino que, más bien, ilustrar un aspecto debe ser considerado al momento de poner en marcha la política. Por eso, se han de diseñar mecanismos y organismos dentro del programa que tengan como objetivo evitar que estas situaciones puedan ser replicadas en Chile²³.

19. Véase también Bosch et al. (2020).

20. El *National Quality Framework* es un sistema regulatorio australiano que vela por la educación y cuidado temprano. Véase acecqa.gov.au/national-quality-framework.

21. Véase careforkids.com.au/child-care-articles/article/55/an-overview-of-family-day-care.

22. Véase afp.gov.au/news-media/media-releases/family-day-care-fraud-results-jail-time.

23. En el caso de Dinamarca, el monitoreo es responsabilidad de las propias municipalidades.

Naturalmente, otro aspecto a tener en cuenta es la seguridad que este tipo de redes puede ofrecer a padres e infantes respecto a la integridad de estos últimos. En este sentido, cabe decir que un programa de este tipo se basa en la propia confianza que los padres pueden tener con los cuidadores, al entenderse que estos pertenecen a círculos de amigos, familiares y vecinos. Sin embargo, esto tampoco suprime el hecho de que, adicionalmente, el Estado de proveer herramientas a las familias que permitan tener una mayor garantía. Por ello, el monitoreo, psicológico y de otro tipo, debe buscar prevenir proactivamente posibles situaciones de conflicto o de abuso de los derechos de los menores. De igual manera, de manera pasiva, un registro de cuidadores permitiría chequear los antecedentes pertinentes de los cuidadores, a modo de generar una alarma en caso de que exista un historial que ponga en riesgo la integridad de los niños y actuar en consecuencia²⁴.

CONCLUSIÓN

La crisis por la que Chile y el mundo atraviesan ha puesto en evidencia y acrecentado la desigual situación de hombres y mujeres en materia laboral. Además del hecho de que los sectores en donde ellas tienen mayor presencia se han visto más severamente golpeados, se han revelado los efectos negativos que una repartición desigual de tareas trae consigo en este aspecto, sobre todo en un contexto en el cual establecimientos de educación y cuidado se encuentran cerrados.

Frente a ello, el actual gobierno ha tomado medidas que, si bien son acertadas, no son suficientes y hasta al momento todavía tienen espacio de mejora. Para efectivamente tener un impacto diferenciado entre hombres y mujeres, es fundamental contar

con una agenda de empleabilidad con enfoque de género; es decir, una que tome en cuenta las distintas realidades enfrentadas por ellas en el mundo laboral, buscando apoyarlas de manera más oportuna. Para ello, se necesita una mirada integral en materia de políticas pública, que logre abordar aquellas limitaciones que enfrentan las mujeres al momento de acceder a este mundo, especialmente en materia de cuidados. Al respecto, y en un tono más optimista, esta crisis puede ofrecer la oportunidad para asegurar una mayor flexibilidad en el trabajo, así como también una mayor corresponsabilidad en las labores domésticas para el futuro. Así, es posible que, con el tiempo, esta brecha que hoy amenaza con abrirse, vaya cerrándose poco a poco.

²⁴. Particularmente útil resulta el *Registro de personas con prohibición para trabajar con menores de edad*. Véase: chileatiende.gob.cl/fichas/15062-registro-de-personas-con-prohibicion-para-trabajar-con-menores-de-edad.

REFERENCIAS

- Abud, M. & Rigobón, R., octubre de 2020. *Trabajo femenino, políticas públicas y el rol de la información*. Seminario realizado por Horizontal.
- Alon, T., Doepke, M., Olmstead-Rumsey, J. & Tertilt, M., 2020. *The impact of Covid-19 on gender equality*. NBER Working Paper, 26947.
- Betancor, A., González, L. & Ureta, C., 2015. *Desafíos de política pública para un crecimiento con equidad de género*. Dirección de Presupuestos de Chile.
- Bördös, K., Csillag, M. & Scharle, Á., 2015. *What works in subsidies for young people: A review of issues, theory, policies and evidence*. ILO, Employment Working Paper, 199.
- Bosch, M., Riumalló, M. & Urzúa, M., 2020. *Cuidado infantil en comunidad*. ESE Guía Práctica, 14.
- Bruner, C. & Chase, R., 2012. *Family, friend and neighbor care: Achieving healthy child development by strengthening families*. BUILD Initiative Policy Brief.
- Centro de Políticas Públicas UC, 2020. *Diagnóstico y propuestas para la reactivación de mercado en Chile*. Temas de la agenda pública.
- Cerda, R., Domínguez, C., Lafortune, J., Muñoz, N. & Reyes, J., 2020. *Empleo femenino y Covid-19: diagnóstico y propuestas*. Centro de políticas públicas UC, Temas de la agenda pública, 130.
- Comisión para el Mercado Financiero, 2020. *Discriminación de género en el mercado de créditos de consumo*. Documento de Trabajo.
- Comisión Nacional de Productividad, 2017. *Mujeres en el mundo laboral: más oportunidades, crecimiento y bienestar*.
- Collins, C., Landivar, L., Ruppaner, L. & Scarborough, W., 2020. *COVID-19 and the gender gap in work hours*. Gender, Work & Organization; 1-12.
- Cuberes, D. & Teignier, M., 2013. *Aggregate costs of gender gaps in the labor market: a quantitative estimate*. UB Economics Working Papers, 14(308).

- Del Boca, D., Oggero, N., Profeta, P. & Rossi, M., 2020. *Women's work, housework and childcare, before and after COVID-19*. IZA DP, 13409.
- Ernst, E. & Pichler, S., 2008. *Family, friend and neighbor child care providers and maternal well-being in low-income systems: An ecological social perspective*. Journal of Occupational and Organizational Psychology, 718.
- Espacio Público, 2020. *Recuperación de empleos con triple ganancia: resiliencia climática, inclusión social y multiplicador fiscal*.
- Gromada, A., Richardson, D. & Rees, G., 2020. *Childcare in a global crisis: the impact of Covid-19*. UNICEF Office of Research – Innocenti.
- ILO, 2020a. *The Covid-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work*. ILO Policy Brief.
- ILO, 2020b. *Teleworking during the COVID-19 pandemic and beyond: a practical guide*.
- INE, 2015. *Mujeres en Chile y mercado del trabajo. Participación laboral femenina y brechas salariales*.
- Martínez, C. & Perticarà, M., 2017. *Childcare effects on maternal employment: evidence from Chile*. Journal of Development Economics, 126.
- National Advisory Commission on the Workplace, 2009. *Public policy platform on flexible work arrangements*. George Town University Law Center.
- OCDE, 2020. *Productivity gains from teleworking in the post COVID-19 era: How can public policies make it happen?*
- Rau, T., 2012. *Flexibilidad de la jornada laboral en Chile: una tarea pendiente*. Centro de políticas públicas UC, Temas de la agenda pública, 50.
- SENCE – Subunidad de Estudios, 2013. *Barreras para la capacitación de mujeres en cursos tradicionalmente masculinos*.
- Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, 2016. *Informe Final "Mayor incorporación de las mujeres en la economía chilena"*.