

Perspectiva Horizontal

Postnatal de 12 meses: retroceder en igualdad de género

María José Abud
Santiago Montiel

RESUMEN EJECUTIVO

- Actualmente está en discusión un proyecto de ley que expande el Permiso Postnatal Parental (PNP) de 12 a 28 semanas, lo que consolida en un año el descanso laboral después del parto para las mujeres. **Esta iniciativa, además de inconstitucional, implicaría un retroceso en igualdad de género en el trabajo**, profundizando la responsabilización de la mujer por la maternidad en la legislación laboral. El objetivo de esta minuta es cuantificar el mayor costo fiscal que significaría esta medida, y compararla con medidas alternativas.
- **Alargar el PNP duplica la cantidad de subsidios que el Fisco entregaría mensualmente, del orden de 20 mil actuales, a casi 40 mil.** Esto, pues cada subsidio otorgado se entrega por el doble de meses, lo que aumenta la masa total de subsidios otorgados por el fisco para financiar el PNP. Así, **el costo fiscal por concepto de PNP aumentaría un 95%**, de US\$ 272 millones anuales, a US\$ 472 millones -US\$ 231 millones adicionales en un contexto de estrechez fiscal.
- **La alternativa de expandir la sala cuna, que entrega una solución de cuidados para niños entre 6 meses y dos años, tendría un costo extra de US\$ 76 millones anuales, un 33% del costo fiscal adicional en régimen del PNP expandido.** Universalizar la sala cuna disminuye la desigual carga regulatoria que enfrentan madres y padres a la hora del descanso después del parto, fomentando la participación femenina en el mercado laboral.

DIAGNÓSTICO

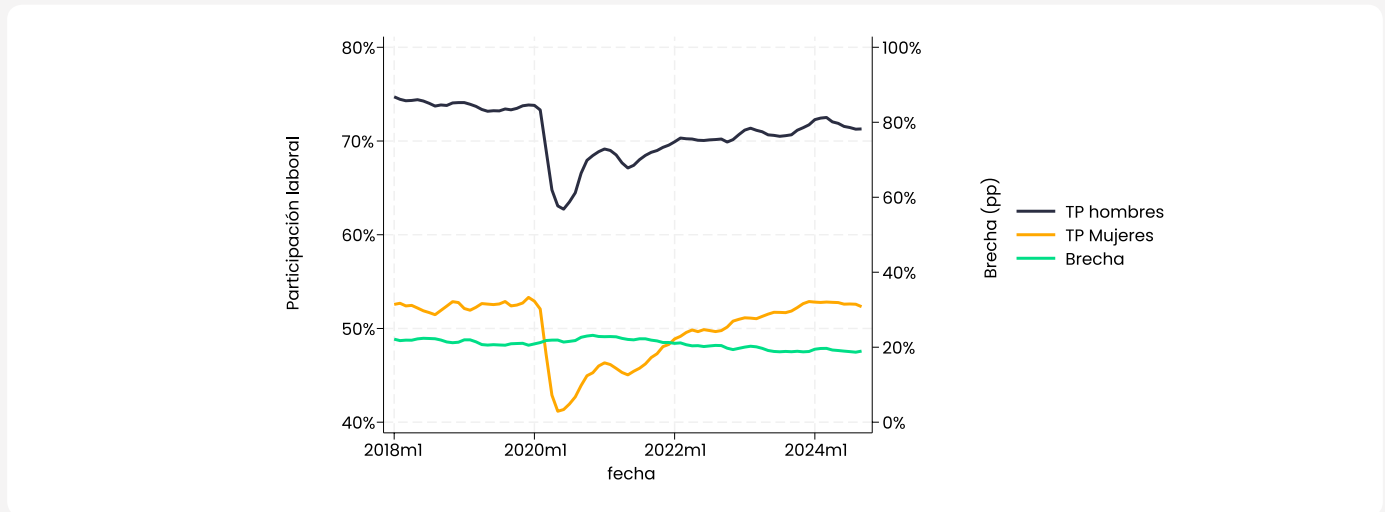
En Chile existe una importante brecha de participación en el mercado del trabajo entre hombres y mujeres, mientras la tasa de ocupación de los hombres es de un 71,3%, la de mujeres es de un 52,3%¹. Si bien, la participación laboral de las mujeres ha aumentado de 32% a 47% en los últimos 30 años (Abud, Eyzaguirre y Feliú, 2023), se mantiene una brecha en torno a los 20 puntos porcentuales. Nuestra tasa de participación laboral de la mujer no se condice con nuestro nivel de desarrollo económico y con los años de escolaridad, lo que se conoce en la literatura como la “paradoja” o “excepción chilena” (Contreras, Hurtado y Sara, 2012).

La participación en el mundo del trabajo de la mujer es inferior al promedio de la OCDE -donde sólo superamos a Turquía, Italia, Grecia, México y Costa Rica- pero también inferior al prome-

1. INE, Encuesta Nacional de Empleo, trimestre móvil agosto-octubre 2024.

dio de América Latina (Hormazábal y Abud, 2024). Cabe señalar que, los desafíos de las mujeres no se limitan a la inserción laboral sino que también a su permanencia y desarrollo en el trabajo. Por ejemplo, las mujeres tienen una menor presencia en cargos de responsabilidad y las ocupaciones STEM tienen en su minoría mujeres, en donde los salarios son en promedio un 30% mayores que en otras áreas (Eyzaguirre et al., 2023).

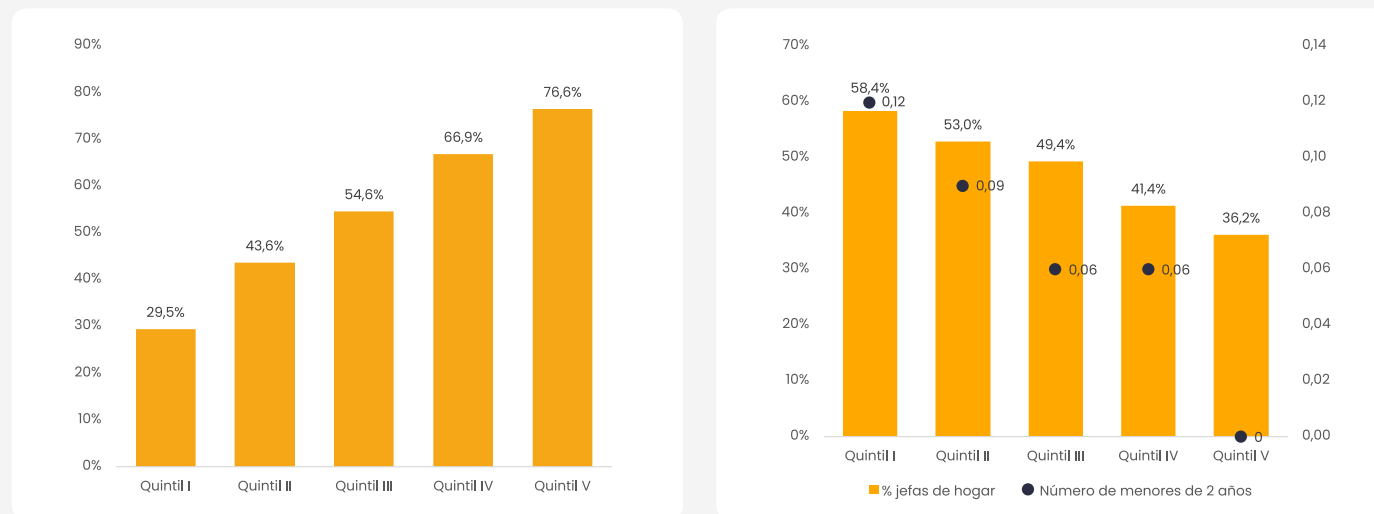
Figura 1: tasa de participación laboral por sexo



Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Empleo del INE.

Entre las mujeres también existen importantes brechas. Al analizar la situación laboral de mujeres por quintil de ingresos, observamos que existe desigualdad socioeconómica en la participación laboral. La participación de las mujeres en el quintil de mayores ingresos es 2,6 veces la participación de las mujeres del primer quintil (Figura 2). Al mismo tiempo, las mujeres del primer quintil tienen mayor probabilidad de ser jefas de hogar (un 58,4% reporta serlo) y un mayor número de menores de 2 años en el hogar (0,13) que las mujeres del quinto quintil, cuya probabilidad de ser jefa del hogar es 36,2% y la cantidad de niños menores de 2 años es menos de la mitad que en el primer quintil (0,06 niños) (Figura 3). **Es decir, las mujeres de menores ingresos son aquellas con una menor participación laboral y a su vez las que lideran en mayor proporción los hogares y tienen más hijos menores de dos años.**

Figura 2 y 3: Participación laboral femenina, % de hogares con jefa de hogar mujer y número de niños menores de 2 años por hogar por quintil de ingreso, 2022.



Fuente: elaboración propia en base a CASEN 2022.

Una mayor participación laboral de la mujer no solo tiene impactos positivos para el progreso de una parte importante de los hogares chilenos, sino que también tiene un rol fundamental para el crecimiento económico (Buterin et al., 2023; Oztunc et al. 2015), la productividad (Kögel et al. 2023; Cuberes y Teignier, 2016) y para reducir la desigualdad (Larrañaga, 2001; World Bank, 2012).

CONTEXTO ACTUAL DEL MARCO REGULATORIO

Existen al menos dos aspectos del marco regulatorio de la maternidad que afectan negativamente la participación laboral femenina. En primer lugar, el artículo 203 del Código del Trabajo establece que las empresas que tengan 20 o más trabajadoras deberán proveer (o financiar) sala cuna para los hijos menores de 2 años de sus trabajadoras mujeres². En la práctica, esta legislación encarece la contratación laboral femenina, especialmente cuando se contrata a la trabajadora número 20, pues el empleador deberá financiar el salario de dicha trabajadora, más la sala cuna para su hijo y todos los hijos menores de 2 años de las otras 19 trabajadoras. Este diseño no solo perjudica a las mujeres con hijos en edad de sala cuna, sino que encarece la contratación de todas las mujeres como también su salario al ser traspasados estos costos por parte del empleador. Prada, Rucci y Urzúa (2015) evidencian que en Chile las mujeres en empresas con más de 20 trabajadoras tienen un salario más bajo que aquellas en empresas con menos de 20 trabajadoras.

En segundo lugar –y el foco principal de este documento– influye negativamente la falta de corresponsabilidad del marco regulatorio sobre el descanso posterior al nacimiento de un hijo³.

2. Las salas cuna deberán contar con autorización de funcionamiento o reconocimiento oficial del Estado, que es otorgado por el Ministerio de Educación.

3. El artículo 195 del Código del Trabajo también otorga un derecho obligatorio de descanso antes del parto de 6 semanas.

Este descanso (con goce de sueldo con un tope de 73,2 UF mensuales y financiado por el Estado a través de un subsidio) se separa en dos etapas. De acuerdo a lo establecido en el Artículo 195 de nuestro Código Laboral, inmediatamente después del parto, las mujeres dependientes e independientes tienen derecho a un descanso obligatorio de 12 semanas. Por otro lado, posterior al nacimiento del hijo el padre tiene derecho a un permiso de cinco días pagados por el empleador, el cual tiene una baja tasa de uso en torno al 20% (Ministerio del Trabajo 2019).

En la segunda etapa, establecida en el Artículo 197 bis del Código del Trabajo, se establecen 12 semanas adicionales de descanso de la mujer (denominado postnatal parental, PNP)⁴. La madre puede ceder entre 6 a 12 semanas al padre (dependiendo del tipo de jornada) en la etapa final del PNP. Cabe señalar, que solo un 0,2% de los padres hace uso del PNP compartido, lo que equivale a aproximadamente 200 personas. (Ministerio del Trabajo 2019).

En definitiva, sí bien la extensión del postnatal ha tenido un impacto positivo tanto para madres y para niños, es importante no desconocer que el marco regulatorio actual asigna casi exclusivamente las responsabilidades de los hijos, lo que se traduce en costos para el empleador al contratar mujeres. La desigual carga regulatoria que implica contratar a un hombre versus una mujer es sin duda un factor a la hora de explicar las brechas en participación y salarios.

A continuación, se analiza la actual propuesta que se discute en el Congreso de ampliar el postnatal a un año, la cual **avanza justamente en la dirección contraria a los desafíos que enfrenta hoy la mujer en el mundo laboral.**

DISCUSIÓN LEGISLATIVA DE LA EXTENSIÓN DEL POSTNATAL PARENTAL

El 30 de mayo de 2014 un grupo de parlamentarios ingresó el Boletín 17049-13⁵ el cual busca extender el PNP en 28 semanas adicionales, completando un año de descanso remunerado después del parto para las mujeres. Esta propuesta, a pesar de ser inadmisibles debido a que irroga gastos fiscales y aborda la seguridad social, materias de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo, ha continuado avanzando en su tramitación. La iniciativa propone extender el PNP de 12 a 40 semanas. Durante las primeras 4 semanas de esta extensión se establece un subsidio al 100% de su salario, mientras que las siguientes 12 semanas tendrá derecho sólo a un 80% de su salario y las últimas 12 semanas a un 50%. La propuesta establece un periodo de obligatoriedad de solo 12 semanas luego del nacimiento del hijo. Además, se extiende a 30 días el permiso por nacimiento por hijo del padre, el cuál es de cargo del empleador⁶.

4. En caso de reincorporarse a tiempo parcial son 18 semanas de PNP.

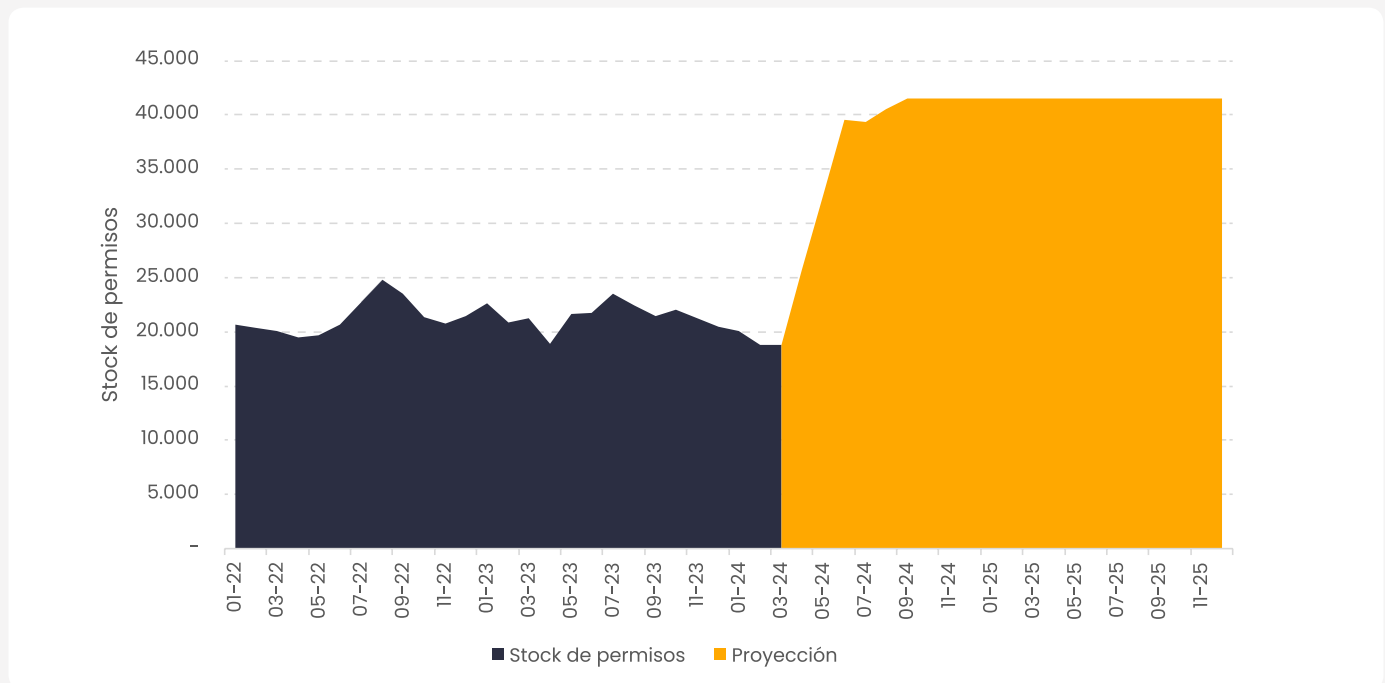
5. Disponible en: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=17663&prmBOLETIN=17049-13>

6. El Boletín propone que los primeros 10 días deben ser usados de manera continua inmediatamente después del parto; los otros 20 días podrán ser usados durante todo el primer año de vida del lactante.

COSTO FISCAL DE LA PROPUESTA

La iniciativa contemplaría que, a partir de la promulgación de la ley, tras 6 períodos, la masa de subsidios otorgados sea más que el doble que la actual, subiendo del orden de 20 mil a aproximadamente 40 mil permisos mensuales⁷ (Figura 4). Lo mismo ocurriría con el gasto total por concepto del permiso, el cual subiría de alrededor de US\$ 242 MM anuales⁸ a US\$ 473 MM anuales en régimen, implicando un aumento del 95% del gasto fiscal⁹.

Figura 4: proyección de stock de permisos PNP mensuales sin reforma y proyección.



Fuente: elaboración propia en base a información pública de SUSESO. Nota técnica: la cantidad de subsidios que se solicitan mes a mes equivale al promedio que se solicitaron mensualmente entre enero 2023 y marzo 2024 (6.921). En el cálculo se asume que el costo mensual de cada subsidio es equivalente al promedio para el período entre enero 2023 y marzo 2024 (CLP 901.793). Tipo de cambio 950 CLP/USD. Cifras en términos reales. Se asume que el subsidio cubre el 100% del salario durante los 6 meses.

DISCUSIÓN

Tal como se desprende de la sección anterior, esta iniciativa presenta elevados costos fiscales en un contexto de estrechez. Adicionalmente, extender el postnatal a un año no responde a los desafíos laborales que enfrentan las mujeres y profundiza las brechas en el mercado laboral, aumentando las responsabilidades exclusivas de las mujeres en materia de cuidados.

7. Esto, pues la reforma implicaría que la masa de subsidios vigentes se componga de 6 cohortes mensuales, mientras que en la actualidad se compone sólo por 3.

8. Valor correspondiente al costo real de los últimos 12 meses por concepto del subsidio (abril 2023 a marzo 2024).

9. Considerando como referencia el promedio de gasto para los 13 últimos meses para los cuales se posee información (enero 2023 a marzo 2024).

Esta medida incrementa los costos de contratación de las mujeres y a su vez continúa perpetuando los roles tradicionales de género. Hoy existen desafíos importantes que atender para el cuidado de niños posterior al término del postnatal parental. **El foco de política pública debería estar en entregar una alternativa de mayor duración, que no implique mayores ausencias de las mujeres en su trabajo, que no encarezca la contratación femenina y que promueva la corresponsabilidad en el cuidado.** Adicionalmente, como se evidencia anteriormente, debido al bajo uso de tanto el permiso por nacimiento por hijo como de las semanas que se pueden ceder del postnatal parental al padre, pareciera no ir en la dirección correcta la extensión de este tipo de medidas para fomentar la corresponsabilidad debido al bajo impacto que tienen.

Se propone retomar la discusión del proyecto de sala cuna (Boletín 14.782-13) que está actualmente en el Senado. Esta reforma fue presentada en enero del 2022 para equiparar el derecho de sala cuna para las trabajadoras dependientes e independientes, modificando el Código del Trabajo, terminando con actual discriminación entre trabajadoras según el número de mujeres en la organización y con los costos de contratación asociados a las mujeres, mediante un financiamiento solidario.

El Ejecutivo presentó una indicación sustitutiva en mayo de este año, que entre los elementos positivos destaca el eliminar la diferencia en el monto del beneficio según tamaño del empleador. Sin embargo, para destrabar esta discusión y mejorar el actual diseño, proponemos elevar el monto único del beneficio a \$378.915 (5,79 UTM) y asegurar la existencia de oferta de sala cuna de acuerdo a los estándares de calidad del Mineduc, permitiendo que todas las salas cunas que cumplan con dichos requerimientos puedan formar parte de este beneficio, tanto las con Reconocimiento Oficial como las con Autorización de Funcionamiento. Para avanzar en corresponsabilidad proponemos progresar de manera gradual a un beneficio universal, incorporando al quinto año de la reforma a los padres trabajadores cuando la madre no trabaja.

Esta reforma entrega un beneficio de cuidados para niños entre 6 meses y 2 años, luego del término del actual postnatal. En cuanto al costo fiscal, si consideramos el diseño de financiamiento que propone la indicación sustitutiva del Ejecutivo que consiste en una nueva cotización obligatoria de un 0,2% con cargo al empleador más financiamiento estatal, **el costo promedio anual de los primeros 5 años de la reforma ascenderían a \$76 millones de dólares anuales¹⁰, un 33% del costo en régimen de la extensión del PNP.**

En definitiva, es fundamental avanzar en bajar las barreras que enfrentan las mujeres en el mundo del trabajo, las cuáles no permiten una igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, implicando que para miles de mujeres no sea posible ser madres y trabajar remuneradamente. Sin embargo, **el postnatal de un año no avanza en la dirección correcta, actuando como un desincentivo a la contratación de mujeres, perpetuando el rol de cuidadora de la**

¹⁰. Este costo fiscal incluye los cambios propuestos de elevar el monto del beneficio y la incorporación de los padres de manera gradual. Para más detalles de esta propuesta ver Hormazábal y Abud (2024).

mujer y profundizando las brechas entre mujeres y hombres. Se propone retomar la discusión de sala cuna para avanzar en los desafíos existentes de promover la empleabilidad de la mujer y entregar una solución de cuidados hasta los 2 años. Sin duda la reforma de sala cuna no es la única medida necesaria para bajar las barreras al empleo formal, pero es la más urgente para hacer frente a los desafíos que enfrentan las mujeres.

REFERENCIAS

Abud, M.J., Eyzaguirre, S. y Feliú, J.T. (2023) "Propuestas para fomentar la participación laboral femenina en Chile". Puntos de Referencia 642.

Buterin, V., Fajdetić, B., Funarić, B., (2023) "Understanding the Macroeconomic Effects of Female Participation in the Labour Market," *Economies*, MDPI, vol. 11(11), pages 1-15, November.

Contreras, D., Hurtado, A. y Sara, M. F. (2012). "La excepción chilena y las percepciones de género en la participación laboral femenina".

Cuberes, D., Teignier, M. (2016) "Aggregate Effects of Gender Gaps in the Labor Market: A Quantitative Estimate", *Journal of Human Capital*, Volume 10, Number 1. Spring 2016. The University of Chicago.

Eyzaguirre, S., Gazmuri, J. y Faulbaum, E. (2023). "Educación y Género: No son las Capacidades, sino las Preferencias". En: Eyzaguirre, S. y Vergara, R. (eds.) 2023. *Disparidad bajo la lupa. Una radiografía a las brechas de género en Chile*. Fondo de Cultura Económica.

Hormazábal S. y Abud, M.J. (2024). "Análisis y propuestas para la discusión de sala cuna".

Kögel, C., et al. (2023), "Gender diversity in senior management and firm productivity: Evidence from nine OECD countries", *OECD Productivity Working Papers*, No. 34, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/58ad664a-en>.

Larrañaga, O., (2001) "Distribución de Ingresos en Chile: 1958 – 2001". Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Chile.

Ministerio del Trabajo (2019). "Comentarios del Ejecutivo a Mociones Parlamentarias sobre maternidad y corresponsabilidad paterna".

Oztunc, Hakan; Oo, Zar Chi; Serin, Zehra Vildan (2015), "Effects of Female Education on Economic Growth: A Cross Country Empirical Study", *Educational Sciences: Theory and Practice*.

Prada, M. F., Rucci, G. y Urzúa, S. 2015. "The effect of mandated child care on female wages in Chile". *National Bureau of Economic Research*.

World Bank (2012), "The effect of women's economic power in Latin America and the Caribbean (English). Latin America and the Caribbean", *Poverty and labor brief* Washington, D.C. : World Bank Group.