

Pro-Familia y Pro-Empleo: Propuestas para un postnatal win-win

FRANCISCA DUSSAILLANT Y PABLO GONZÁLEZ

- Hasta el proyecto de ley de extensión del postnatal, la política pública estaba promoviendo la solución sala cuna, sin preocuparse de sus contradicciones con la realidad, con el sentido común profundamente arraigado en la cultura nacional o con la evidencia internacional respecto de desarrollo infantil.
- Esto parecía fundarse en la necesidad de resolver una contradicción entre el derecho del niño a un buen desarrollo y el derecho de la madre a trabajar. Pero esta contradicción es sólo aparente. En este sentido, interesa más garantizar condiciones adecuadas para la experiencia laboral a lo largo del ciclo de vida que en un momento puntual en el tiempo.
- El proyecto de ley que hoy se discute tiene fortalezas y debilidades que no han sido recogidas de manera adecuada en la discusión legislativa.
- No se entiende por qué la opción de reintegro parcial está contemplada sólo para algunas mujeres. Es tan difícil trazar la línea divisoria que separa un hogar vulnerable de uno que no lo es en función del sueldo femenino como argumentar que a partir de ese punto no existen asimetrías de poder entre empleada y empleador. La posibilidad de retorno parcial debiera ser para todas.
- Por otro lado, la mayoría de los países no subsidia el 100% de la remuneración de la madre, y en algunos casos el porcentaje es declinante en el tiempo. Así, para el mismo costo fiscal podría ser mejor para el desarrollo infantil un permiso más extenso pero con menor remuneración.
- Respecto de la posibilidad de traspasar las últimas seis semanas del nuevo permiso al padre, no se entiende por qué no se abre esta opción para la totalidad o cualquier fracción del permiso parental.
- La ampliación de cobertura es bastante reducida. Se propone ofrecer un subsidio directo a la madre trabajadora hasta el segundo o tercer quintil más pobre que decida estar con su hijo, cuyo monto sea igual o inferior al costo de atención en sala cuna.
- El proyecto considera innovaciones paralelas a la iniciativa principal que son claramente pro-empleo y que, por lo tanto, son necesarias para corregir distorsiones de la legislación vigente que han perjudicando la empleabilidad de la mujer: cambios en la legislación sobre permisos por enfermedad del niño menor de un año, modificaciones en la extensión del fuero maternal para madres con contrato indefinido y para aquellas con contratos a plazo fijo o por obra o faena.
- Lamentablemente el proyecto no modifica la legislación que vincula la obligación de proveer sala cuna a empresas con más de veinte trabajadoras, política antigua y discriminatoria, perjudicial para la empleabilidad femenina.
- Sin embargo, la discusión política del proyecto nos está llevando a que la primera versión aprobada en el Senado contenga sólo la extensión del postnatal sin las iniciativas pro-empleo del proyecto original. Estas iniciativas deben ser repuestas e idealmente modificar el artículo 203 del Código del Trabajo, desligando el requisito de sala cuna del sexo del trabajador y del tamaño de la empresa.
- Se propone también entregar la posibilidad de un permiso sin goce de sueldo (para padre o madre) hasta que el niño cumpla un año de edad.

Francisca Dussailant. Consultora PNUD e investigadora de la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo.

Pablo González. Consultor PNUD e investigador asociado al Centro de Sistemas Públicos y al Centro de Economía Aplicada de la Universidad de Chile.

La política hasta ahora

Respecto del tema que nos preocupa, en el pasado reciente pareció prevalecer una ideología que podría resumirse en los siguientes términos: “las mujeres deben trabajar, sus niños pequeños representan un impedimento para esto, construyamos salas cuna”. Para esto se desplegaron campañas comunicacionales que argumentaban por qué era deseable tanto que las madres trabajaran (por ejemplo, un ingreso adicional permitiría que un porcentaje considerable de hogares saliese de la pobreza) como que los niños pequeños asistiesen a sala cuna. Incluso el slogan del Ministerio de Educación fue “Educación desde la cuna” y se llegó a argumentar que esto sería clave para una mayor igualdad de oportunidades y la reducción de las inequidades sociales.

Esta ideología no se habría preocupado de sus contradicciones con la realidad, con el sentido común profundamente arraigado en la cultura nacional o con la evidencia internacional respecto del desarrollo infantil. Veamos cada uno de estos en orden.

En primer lugar, la asistencia de los menores de dos años a sala cuna en los quintiles más pobres no parece estar asociada estrictamente con trabajo de la madre. En efecto, si en 2006 el 90% de las madres de los niños de los quintiles IV y V que asistían a sala cuna trabajaban, sólo lo hacían el 43% de sus pares de los quintiles I y II. Así, es perfectamente posible que los niños vayan a sala cuna y las madres no trabajen y esto es un juego de suma negativa para la sociedad, como veremos a continuación, y que podría haber sido incentivado por la forma en que se desplegó esta ideología en las políticas públicas¹. Al mismo tiempo las madres

¹ Por ejemplo, se abrieron salas cuna, muchas veces transformando espacio que era utilizado para niños de 3 o más años (efecto sustitución que es negativo) y en caso de no haber suficiente demanda los mecanismos de financiamiento vinculados a matrícula (en este nivel) y las dinámicas organizacionales habrían llevado a buscar atraerla (sería interesante evaluar el tipo de información o incentivo que se puede haber utilizado para esto).

podrían trabajar sin necesidad que los niños asistan a sala cuna. Lo que interesaría en realidad no es que el menor de dos años asista a sala cuna sino la inserción laboral de la madre y ésta debe ser mirada en el largo plazo, a lo largo de la vida, no en un momento puntual en el tiempo.

En segundo lugar, las razones para no enviar a los niños menores de dos años a sala cuna no se relacionan en general con que no exista disponibilidad de sala cuna sino con que las madres no les interesa enviarlos. Sólo el 4,4% de los menores de 1 año (el 11,3% cuando la edad está entre uno y dos años) asistía en 2009 a sala cuna. Las razones que entregan las madres que deciden no enviarlos a tales instituciones son variadas, y en general no tiene que ver con falta de acceso. Por ejemplo, para el caso de los menores de un año, el 92,7% argumenta que “no es necesario porque lo cuidan en la casa”, “no veo la utilidad de que asista a esa edad”, “desconfío del cuidado que recibiría” o “se enfermaría mucho”. Esta proporción desciende marginalmente a 91,9% cuando los niños tienen entre uno y dos años, y a 90,4% si se restringe la comparación solo a madres que trabajan. El 63% de las mujeres que no trabajan en el Gran Santiago menciona como una de las razones para no hacerlo que no está dispuesta a dejar a sus hijos al cuidado de otra persona (encuesta Barómetro y Mujer y Trabajo 2008). El 72% de las madres de estrato socioeconómico bajo (62% en general) piensa que su hijo está mejor con ella que con cualquier otra persona. Sólo el 5% de las encuestadas declara que si trabajara y pudiera pagarlo le gustaría dejar a su hijo en una sala cuna o jardín de calidad que se ajustara a sus necesidades. Así, permitir que las madres tengan derecho a una interrupción más larga para cuidar a sus hijos pequeños podría tener un impacto en su incorporación al mercado laboral a lo largo de su vida (que es lo que realmente importa), mucho mayor que abrir oportunidades de sala cuna que ellas, al parecer, no desean.

En tercer lugar, este sentido común de las madres parece estar bien fundado en la evidencia

internacional. NICHD-ECCRN (2003), Belsky (2001), Belsky (2005), Leob *et al.* (2007) y James-Burdumy, Dinarski y Deke (2008) en EEUU, Melhuish *et al.* (2001, 2002a y b) para el Reino Unido y Baker, Gruber y Milligan (2008) para Quebec (Canadá) muestran efectos negativos de la sala cuna en diversas dimensiones del desarrollo infantil, incluyendo desobediencia, agresividad, ansiedad, baja asertividad, hiperactividad, hábitos de trabajo, apego inseguro y habilidades motoras. Baker *et al.* (2008) en particular documentan también un aumento de la depresión materna y una caída significativa en la satisfacción de la madre respecto de la relación con su hijo, además de un empeoramiento generalizado en la salud de los niños. Vandell *et al.* (1997) muestra también un incremento en la depresión, enojo y ansiedad materna y paterna.

Estudios que han evaluado el desarrollo cognitivo en niños menores de dos años que asisten a salas cuna también encuentran efectos negativos. Melhuish (2006) concluye que los niños que asistieron a sala cuna en el estudio EPPE tuvieron un menor desarrollo del lenguaje a los 18 meses, y estos efectos negativos se mantuvieron por todo el seguimiento que se hizo de los niños (hasta los seis años). La explicación de estos resultados, según Melhuish, es que es muy común que las interacciones entre cuidadores y niños a su cargo sean de baja calidad. Bernal (2008) encontró que cada año de los primeros cinco años que la madre trabaja a tiempo completo se asocia con una pérdida promedio de 1% de los tests cognitivos del niño, y el efecto negativo se incrementa en un 0,8% por asistir durante ese tiempo a un centro de cuidado no materno.

En el lado opuesto de la balanza se citan los resultados del Carolina Abecedarian Project, que consistió en una intervención experimental en que participaron 112 niños entre beneficiarios y controles, que ingresaron a los 4,4 meses de edad y fueron tratados hasta los cinco u ocho años en un centro de cuidado de alta calidad (1:3 para los menores de dos años). A los 21 años, los bene-

ficiarios habían tenido su primer hijo a una edad superior, tenían un menor consumo de marihuana a la observada en el grupo de control y una mayor probabilidad de realizar estudios universitarios. A los ocho años tenían un CI 4,5 puntos mayor y a los quince 4,6 puntos mayor. En el lado negativo mostraban una mayor agresividad. El problema con esta evidencia es que no se puede separar el efecto del tratamiento entre los 0 y 2 años del tratamiento posterior a esa edad². Así, los resultados positivos del programa podrían deberse al efecto de asistencia a educación preescolar a partir de los tres años, respecto a lo cual existe amplia evidencia cuando se trata de educación de alta calidad³. Hoy en día se ha ido generando el consenso de que desde un punto de vista de desarrollo infantil, el jardín infantil a partir de los dos o tres años es un gran aporte. Para edades inferiores el valor “educativo” de una sala cuna es prácticamente cero y negativo para menores de un año, lo que implica que tales instancias sólo se ocuparían como ayuda para el cuidado del niño en caso de no estar la madre o padre disponibles para éste.

En síntesis, la solución sala cuna no parecía bien encaminada para aumentar la participación laboral femenina en Chile ni para mejorar el desarrollo infantil. Las madres quieren estar con sus hijos más pequeños, el mejor desarrollo del niño requiere una buena interacción con la madre y ojalá también el padre, de manera de que se satisfagan sus necesidades de apego y seguridad⁴.

¿Soluciona la actual propuesta de ley el problema? Para responder esta pregunta es necesario

² Según los propios autores el diseño confunde la duración, el momento y los modelos de entrega.

³ De hecho, el otro estudio experimental para el cual existe un largo seguimiento, el proyecto Perry (para niños desde los tres años), muestra una rentabilidad mucho mayor que Abecedarian, habiendo atendido a población similar, lo que es consistente con un efecto negativo inicial compensado con un efecto positivo de la intervención posterior.

⁴ Para los efectos del apego sobre el desarrollo cerebral ver Schore (2005).

esclarecer primero cuál es el problema. La ideología que promovió la solución sala cuna parece fundarse en una contradicción entre el derecho del niño a un buen desarrollo y el derecho de la madre a trabajar. Pero esta contradicción es sólo aparente. En realidad lo que se requiere es aumentar el bienestar del niño y de la madre, y el trabajo de la madre sería un medio no un fin. Además, como muestra el informe de desarrollo humano en Chile 2010, muchas mujeres abandonan el mercado laboral debido a la maternidad. Una vez que han interrumpido su participación laboral, a las mujeres se les hace crecientemente difícil volver a insertarse. Así, una solución que se hace cargo de cómo las cosas son (y no cómo nos gustaría que fuesen) daría más tiempo a las madres con sus hijos pequeños (lo que ellas –mayoritaria y fundamentalmente querrían) y apoyaría su reinserción laboral (lo que el mercado, hoy en día, les dificulta).

Dado que un cuidado materno exclusivo más largo que el actualmente garantizado es valioso tanto para el niño como para la mayoría de las madres, muchas de ellas están dispuestas a sacrificar otras cosas –por ejemplo ingresos– para avanzar en este sentido. Por lo demás, la heterogeneidad de situaciones –en lo que podríamos llamar el período de cuidado materno óptimo– debería llevar a promover soluciones flexibles, que permitan a cada familia resolver los temas laborales y de cuidado infantil según sus circunstancias particulares, aunque siempre dentro de los límites que debe fijar la protección del buen desarrollo del niño⁵.

El proyecto de ley

El elemento central del proyecto de ley que hoy está siendo discutido es un permiso parental adicional a los permisos que hoy existen, con du-

⁵ Es perfectamente posible que los padres no consideren adecuadamente el bienestar y el desarrollo de sus hijos, y éstos, especialmente cuando son pequeños, no pueden hacer valer sus intereses, lo que ha justificado en buena medida la responsabilidad de los estados nacionales para proteger los “derechos del niño”.

ración de 12 semanas, con un subsidio del 100% de la remuneración de la madre. La extensión es coherente con la evidencia internacional respecto a los beneficios del cuidado materno y de la lactancia sobre el desarrollo infantil (ver Dussailant, 2009). Esto no nos coloca en la delantera de los países de la OCDE respecto a extensión de los permisos, como se ha argumentado⁶, puesto que son muchos los países que llegan al menos hasta el año. La diferencia en lo formal es que no lo llaman postnatal, sino permiso parental. La diferencia más sustantiva es que la mayoría de los países no subsidia el 100% de la remuneración de la madre, y en algunos casos el porcentaje es declinante en el tiempo (ver Dussailant, 2009). La opción de dar un 100% de subsidio es discutible, puesto que para el mismo costo fiscal podría ser mejor para el desarrollo infantil un permiso más extenso con un menor subsidio (por ejemplo un subsidio de 75% permitiría un mes más de extensión al mismo costo fiscal)⁷.

El beneficio de 100% se ha limitado para las madres que ganan hasta 30 UF, que es inferior al tope de 66 UF para el permiso pre y postnatal vigentes. Se argumenta que esto busca focalizar el gasto público, considerándose que familias en cuyo seno una madre gane más de 30 UF no es vulnerable (independientemente del tamaño del hogar y del número de receptores de renta). Reconociendo el hecho de que algunas mujeres verán su sueldo importantemente penalizado al tener un hijo, se propone que aquellas mujeres con salarios superiores a las 30 UF puedan complementar su sueldo trabajando en jornada parcial. No sabemos en la práctica cómo se implementará tal sistema ya que la totalidad de dinero que reciba una madre (sumando subsidio más sueldo por jornada parcial

⁶ Ver Eduardo Engel en *La Tercera*, 6 de marzo de 2011. Una información similar fue publicada en *Economía y Negocios de El Mercurio* los días anteriores.

⁷ Nos parece interesante introducir esta posibilidad no solo por el proyecto actual, sino también para cuando se consideren nuevas extensiones en el futuro, que serán viables en la medida que el crecimiento económico incrementará la disponibilidad de recursos públicos.

trabajada), no puede superar el salario previo de ésta. Ello implica que una madre que ganaba 31 UF al momento de embarazarse deberá trabajar 1/31 de jornada. Es decir 17,4 minutos diarios, suponiendo una jornada de origen de 9 horas al día. Lo que está claro es que el Ejecutivo busca introducir una cierta flexibilidad, distanciándose de la idea de derecho irrenunciable, permitiendo que algunas madres no tomen el permiso de seis meses.

¿Por qué abrir la opción de reintegro parcial sólo a las mujeres con sueldos mayores a 30 UF? ¿Por qué no se abre una cierta flexibilidad para todas las mujeres y quizás aún mayor que la contenida en el proyecto de ley? Respecto de esto último se ha argumentado que la asimetría de poder que existe entre empleador y trabajador es menor para sueldos más altos, y por tanto mujeres con sueldos superiores a 30 UF estarían en mejores condiciones para negociar con su empleador. Sin embargo, es tan difícil trazar la línea divisoria que separa un hogar vulnerable de uno que no lo es en función del monto en UF del sueldo de una mujer, como argumentar que a partir de ese punto no existen asimetrías de poder. En todo caso, sería muy deseable que se abriera una gama amplia de condiciones para que empleador y trabajador pudiesen negociar, pero aparentemente es difícil modificar la tradición protectora con que se ha construido históricamente la legislación laboral. Lo importante sería garantizar los derechos mínimos que están propuestos en la ley y establecer mecanismos que salvaguarden que la flexibilidad sea coherente con los deseos de la mujer y no respondan a presiones del empleador.

Al mismo tiempo, el proyecto de ley ofrece la posibilidad de que si una madre así lo quiere, le traspase las últimas seis semanas del nuevo permiso al padre. No se entiende por qué se abre esta opción sólo para las últimas seis semanas y no para la totalidad o cualquier fracción del permiso parental. Además, el subsidio asociado a esta opción sigue estando ligado al sueldo materno. Considerando que en nuestro país los hombres tienen sueldos superiores que las mujeres (PNUD,

2010, consigna que, según CASEN 2006, en el 76% las parejas casadas o convivientes el hombre es el principal proveedor de ingresos), en la mayor parte de los casos esto significará para los hombres una penalización de sus ingresos. No es demasiado caro asociar este beneficio al salario del padre (considerando sobre todo que existe un tope de 30 UF mensuales al beneficio) para no desincentivar el permiso masculino. De hecho, cálculos preliminares utilizando la encuesta CASEN 2009 nos indican que el costo de hacer esto es, como mucho, de 1,35 UF por niño nacido. Lo anterior es considerando que un 25% de los padres hiciera uso del beneficio, cosa altamente improbable, ya que incluso en países más desarrollados e igualitarios estos permisos son aprovechados por una minoría de padres. Por otro lado, abrir la posibilidad de una mayor participación del padre en la crianza del niño es en todo sentido un avance hacia la corresponsabilidad. Dejar abierta la opción aun cuando sean pocos los que la utilicen es un gran paso adelante en este lento proceso, tema sobre el cual volveremos al final de este artículo.

El nuevo proyecto de ley también considera acceso a un nuevo subsidio maternal para madres que hoy no tendrían acceso a éste pero que sí tienen una demostrable historia de participación laboral. Podrán recibir subsidio aquellas madres que pertenezcan al quintil más pobre, que registren doce o más meses de afiliación al sistema previsional, con anterioridad al inicio del embarazo, que hayan cotizado en los últimos dos años en por lo menos ocho oportunidades como trabajadoras dependientes, y cuya última cotización provenga de un contrato de plazo fijo, obra o faena. El monto por el cual se entregará el beneficio a estas madres será proporcional al ingreso por el cual se realizó la cotización y al tiempo trabajado. Es decir, si una madre ha trabajado 8 de los últimos 24 meses, y recibió un salario de 200 mil pesos cada mes que trabajó, tendrá derecho a un subsidio de $200 \times 8 / 24 = 67$ mil pesos aproximadamente. El universo al que se está extendiendo el beneficio es bastante reducido ya que sólo se está considerando al 20% más pobre de

la población, y los requisitos de acceso son bastante restrictivos. Es más beneficioso ofrecer un subsidio directo a la madre trabajadora que esté con su hijo cuyo monto sea igual o inferior al costo de atención en sala cuna en todos los casos en que la madre sin acceso al subsidio optaría por enviar al niño a estos establecimientos⁸. Es cierto que una extensión amplia de este subsidio tendría un costo extra para el Estado, pues el costo de sala cuna se raciona tanto por disponibilidad de oferta como porque muchas mujeres preferirán no enviar a sus hijos aun cuando el derecho esté garantizado, mientras el subsidio probablemente será demandado en un alto porcentaje por las madres de bajos recursos (nuestra propuesta sería acotarlo a las madres trabajadoras pertenecientes a los 2 o 3 quintiles más pobres, reduciendo los requisitos actualmente contemplados en el proyecto de ley). Sin embargo, tiene también la ganancia adicional que la mujer tendrá un desahogo económico en un momento importante para el desarrollo infantil, donde el stress de las necesidades básicas insatisfechas puede ser especialmente perjudicial. Esta medida sería semejante a incrementar la asignación familiar durante los primeros años de vida. Este subsidio podría vincularse a la discusión sobre el salario ético.

Los costos de contratación de mujeres en edad fértil

El proyecto considera una serie de innovaciones paralelas a la iniciativa principal (la creación del nuevo permiso parental). Nos referimos a los cambios propuestos en la legislación sobre permisos por enfermedad del niño menor de un año, y a modificaciones en la extensión del fuero maternal tanto para madres con contrato indefinido como

para aquellas con contratos a plazo fijo o por obra o faena. El objeto explícito de estos cambios es limitar el abuso que la legislación prevaleciente en estas materias ha incentivado, y que reducen, por discriminación estadística, el atractivo de emplear mujeres a ojos de los empleadores (ver Dussailant, 2009). El proyecto no modifica la legislación que vincula la obligación de proveer sala cuna a la contratación de veinte trabajadoras, discriminación que data de principios del siglo 20, respecto a la cual existen diversas propuestas de modificación que buscan reducir el mayor costo que esta legislación impone sobre la contratación femenina.

Los permisos por enfermedad grave del hijo menor de un año se modificarán de la siguiente manera: por un lado, se establecerá un listado de enfermedades que ahora se llamarán gravísimas, que tendrán derecho a permiso y subsidio similares a los actuales. Por otro lado, cuando una enfermedad no sea parte de este listado, pero a juicio del médico sea grave y requiera del cuidado del niño por parte de la madre, ella podrá ausentarse de su trabajo y recibirá una compensación proporcional a su salario. La tasa de reemplazo empieza en un 100% para madres con salarios de menos de 16 UF y declina escalonadamente de tal manera que las madres con salarios de 30 UF o más recibirán un subsidio tope de 27,4 UF. Estos permisos por enfermedad corresponderán en general a permisos cortos, por la naturaleza de este tipo de patologías, ya que las más complejas estarían consideradas en el listado de enfermedades gravísimas⁹. Estos cambios pretenden frenar el uso de licencias para fines de prolongar la licencia maternal cuando en realidad no existe enfermedad, sin dejar totalmente desprotegidas a las madres cuyos hijos efectivamente tienen problemas de salud¹⁰.

⁸ Debe considerarse que el costo unitario de sala cuna es alrededor el doble que el jardín infantil (González y Bosch, 2004), pese a que el estándar de calidad utilizado en Chile es muy inferior al recomendado internacionalmente. En todos los países es más caro por beneficiario una oferta de calidad de sala cuna que una oferta de educación preescolar, a partir de los tres años.

⁹ Deberá establecerse un mecanismo expedito, por ejemplo una comisión experta que funcione en forma relativamente periódica, que mantenga actualizado este listado.

¹⁰ Cabe destacar que el óptimo sería mejorar la fiscalización general sobre el otorgamiento de licencias, no sólo las relacionadas con enfermedad de los hijos.

Lo que está previsto en la ley podría tener un efecto positivo sobre los costos percibidos de contratación de mujeres, lo que mejorará el atractivo de contratar mujeres a ojos de los empleadores. Esto porque si esta política se diseña de manera apropiada y se logra una fiscalización adecuada, el número de madres que accederá al permiso por enfermedad grave del niño disminuirá sustancialmente y la incertidumbre respecto del momento en el cual la mujer volverá a trabajar se verá muy reducida. Los empleadores por lo tanto podrán tener mayor certeza que hoy de que sus trabajadoras retornarán al trabajo al finalizar el permiso parental. El postnatal y permiso parental propiamente tales no representan un gran costo para el empleador, más allá de los costos de reemplazo. Estos costos de reemplazo se reducen, para gran parte de las ocupaciones de los grupos más vulnerables, a costos de búsqueda que se simplifican enormemente cuando el período de reemplazo está claro de antemano. Cuando la mujer tiene múltiples retornos debido a permisos, o cuando extiende de a dos en dos semanas su ausencia la situación es más complicada para el empleador.

En lo que se refiere al fuero, el proyecto establece que éste comienza al quedar la madre embarazada y termina al cumplir un año el niño. Esto representa un cambio en relación a la legislación actual, que otorga fuero maternal por un año desde el fin del postnatal. No modificar el articulado extendería automáticamente el fuero en 3 meses. ¿Por qué reducir el fuero en tres meses? El objetivo de esta reforma es corregir una distorsión en la ley laboral que hoy en día se ha vuelto en contra de las propias mujeres. Actualmente el fuero desincentiva la contratación de mujeres con hijos menores de un año y tres meses e incluso de cualquier mujer en edad fértil, porque, a las primeras, independientemente de las necesidades de la empresa, no es posible despedirlas, y las segundas pueden llegar a esta situación si se embarazan. Adicionalmente, la protección prácticamente a todo evento durante un período tan extenso incentiva a algunas mujeres a “aprovecharse” del sistema y tener un rendimiento bajo y un alto ausentismo durante

esta época. Esto es especialmente costoso para el empleador que tiene la obligación de pagarle su sueldo completo y no tiene la certeza respecto a cuánto durará esta conducta, lo que dificulta la contratación de un reemplazo.

Una reducción del tiempo de fuero posterior al reintegro de la madre al trabajo no es más que una corrección de esta distorsión, favoreciendo justamente a la gran mayoría de las trabajadoras: aquellas que tienen niveles de productividad, responsabilidad y compromiso con sus trabajos lo suficientes como para no necesitar este tipo de protección. Estas mujeres son indiferentes al cambio en la legislación ya que no debiera existir motivo alguno para que el empleador las quisiera despedir. En casos extremos, sin embargo, siempre queda abierta la opción de recurrir, como cualquier trabajador que considera injusto su despido, a la Inspección del Trabajo. Un observatorio de buenas prácticas de conciliación vida trabajo en las empresas podría asegurar efectos en la reputación de las empresas de políticas y acciones, en esta y otras materias, que ahora son prácticamente invisibles.

Finalmente, el proyecto establece que los fueros a las trabajadoras de plazo fijo, obra o faena, se acaban al término del contrato en particular. Esta es también una política que favorece la empleabilidad femenina ya que hoy en día empleadores que, por ejemplo, han contratado a una temporera o quizá a alguna reemplazante de una trabajadora ausente por maternidad por un período fijo de, por ejemplo, tres meses, quedando ésta embarazada en el período o de manera previa, deben mantenerles el sueldo por años aun habiéndose acabado la temporada o reintegrado la trabajadora original¹¹. Sin embargo, no debemos dejar de mencionar que esta innovación trae consigo un incentivo a que los

¹¹ En estricto rigor estas trabajadoras pueden hoy en día ser desahoradas mediante un proceso judicial, y en su gran mayoría aquellos empleadores que utilizan la vía judicial obtienen el desahorro. Sin embargo, al ser este proceso largo y engorroso son muchos los casos en que el empleador se ve obligado a mantener a la trabajadora con posterioridad al término del contrato.

empleadores utilicen aun más los contratos a plazo fijo, afectando negativamente la seguridad laboral y la rotación¹² en el empleo.

Efectos probables del proyecto original

El efecto del proyecto sobre los beneficios y costos de contratación es lo que determinará el impacto de éste sobre la demanda por trabajo femenino. Es probable que encontrar un reemplazante por cuatro meses y medio, que es lo que tenemos actualmente, suponga un costo de búsqueda similar a encontrar un reemplazante por siete meses y medio, por lo que el proyecto no tendría incidencia en estos costos. Por otra parte, considerando que el artículo 203 sobre salas cuna para empresas con más de 20 mujeres aun no se ha modificado, los empleadores de empresas medianas o grandes ahorrarán cerca de tres meses de pago de sala cuna con el nuevo sistema. El proyecto no contiene beneficios asociados a la contratación de mujeres pero la racionalización del fuero y el control del fraude de licencias reparan distorsiones del sistema anterior, reduciendo el desincentivo legal vigente actualmente para contratar mujeres en edad fértil.

Sin embargo, la discusión política del proyecto nos está llevando a que la primera versión del proyecto aprobada en el Senado contenga sólo la extensión del postnatal sin estas iniciativas pro-empleo contenidas en el proyecto original. Estas iniciativas deben ser repuestas e idealmente modificarse también la ley de sala cuna para empresas con más de 20 empleadas en lo relativo a no hacer depender

¹² La rotación en sí no es negativa, ya que es natural que los trabajadores tengan algún recorrido laboral en su proceso de búsqueda de empleos que se ajusten a sus expectativas y el valor de las productividades asociadas a cada puesto de trabajo va fluctuando en el tiempo. Sin embargo, niveles de rotación demasiado altos pueden estar indicando la existencia de rotación innecesaria, que perjudica a la economía como un todo ya que una relativa estabilidad laboral es fundamental para tener una fuerza de trabajo que acumule niveles óptimos de capital humano específico.

este costo del sexo de la trabajadora ni del tamaño de la empresa.

Para el Estado, el proyecto tiene el costo de reemplazar la provisión de sala cuna –que el Estado puede “racionar” de acuerdo a su disponibilidad de presupuesto y que solo se comprometió a financiar para los grupos más vulnerables– por un subsidio más costoso, que está intentando acotar al tope de 30 UF. Sin embargo, de aprobarse las restricciones al uso de licencias médicas, estos costos se verán fuertemente mitigados dado el profuso uso que se hace actualmente de éstas. Además, se gana socialmente en términos de respeto a la legalidad, en la medida que la aceptación social de un “fraude” puede deteriorar la conducta cívica respecto a otras normas legales y convenciones sociales.

Ya hemos discutido que posponer el ingreso a sala cuna favorece el desarrollo infantil e incluso el bienestar de la mayoría de los padres. Asegurar ganancias en bienestar para todos los casos requerirá mayor flexibilidad y voluntariedad de la norma. Sin embargo, ni los beneficios de la interacción madre-hijo, ni los de la lactancia materna se agotan a los seis meses de edad. Muchos países desarrollados han llegado al año de permiso, aunque sin cobertura de 100% del sueldo, y otros han abierto la posibilidad de retorno con garantía de contratación por hasta dos y tres años. Esta alternativa es coherente con el espíritu del proyecto de ley. Entregar la posibilidad de un permiso sin goce de sueldo (para padre o madre) hasta que el niño cumpla al menos un año abriría un espacio mayor de libertades para permitir que las familias que deseen un tiempo mayor para dedicar al cuidado del niño durante el crucial primer año de vida puedan hacerlo sin abandonar el mercado laboral. La dificultad del retorno después de una interrupción es una de las causas que llevan a interrupciones prolongadas y eventualmente no retorno o acomodo a puestos de menor productividad. Cabe recordar que según PNUD (2010) solo el 32% de las mujeres tienen una trayectoria de participación laboral continua, con una mayoría interrumpiendo su

participación o no participando del todo, lo que está relacionado con la maternidad.

Aunque la evidencia internacional muestra que son muy pocas las madres que toman estas opciones no remuneradas, abrir la posibilidad a aquellas que así lo deseen no está de más. El único requisito para el empleador sería recibir a la mujer en un puesto similar a aquel que dejó al salir de prenatal. Aunque en esos casos podría haber incentivo a despedir a días del reingreso de la mujer, la institucionalidad debería velar porque tal cosa no ocurriese de manera injustificada. Idealmente, si pudiesen demostrarse científicamente efectos positivos de la experiencia de la crianza y el apego o de una mejor conciliación vida-trabajo en la productividad de las personas no sería necesario recurrir a leyes para fomentar arreglos de este tipo (probablemente estos efectos variarán entre ocupaciones), que por el momento se fundamentan en externalidades que la empresa privada no es capaz de internalizar a través de mayores productividades.

Para potenciar los efectos positivos del proyecto se requiere complementarlo con políticas que mejoren la información para que madres y padres hagan un buen uso del tiempo extra que están ganando para una buena crianza. Actualmente existe mucha desinformación, con una oferta diversa de libros, incluso contradictoria entre sí, y de hecho hay bastante heterogeneidad incluso en las recomendaciones que reciben los padres de los profesionales de la salud. Las recomendaciones van desde quienes sugieren dejar llorar al niño y regular mediante este método el sueño y la alimentación hasta los que proponen la atención plena a sus necesidades. Sería importante la producción de información de fácil acceso que resuma la evidencia científica más firme respecto a las mejores pautas de crianza para el desarrollo infantil y catalogue la oferta disponible según esta mejor evidencia, en términos simples y accesibles a todos los padres. Parte de la oferta disponible ha sido producida antes que los estudios de las neurociencias aportasen evidencia masiva respecto a desarrollo infantil y promueven estilos de

crianza cuyos efectos negativos sobre el desarrollo infantil ya son un lugar común entre los científicos. Por ejemplo, ya se han medido los efectos negativos de ignorar el llanto de los niños sobre su desarrollo, pero esto no es de dominio público.

¿Y los hombres qué?

Hasta el momento no hemos mencionado el papel de los padres en la crianza. Esto se debe a que la mayoría de la evidencia refiere a la influencia de la interacción con la madre. Esto puede deberse a los patrones predominantes de división de roles en el hogar prevalecientes en la mayor parte del mundo occidental o a factores biológicos (como la lactancia, que incrementa la importancia de la relación con la madre) o ambos. Los cambios legales deben tomar en cuenta qué papel de los hombres se quiere promover en materia de crianza y hasta dónde se quiere afectar la continuidad de su relación laboral con el objeto de mejorar su bienestar, el de la madre y el niño y la igualdad de género.

En este sentido, como sociedad interesa avanzar también la agenda de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres más allá de la evidencia que pueda existir o no sobre la participación del padre en el desarrollo infantil. No se entiende por qué el proyecto de ley no permite que el hombre pueda tomar incluso la totalidad del permiso si la pareja lo desea. Hay un 16% de parejas en que el principal proveedor es la mujer y no el hombre (PNUD, 2010), y en muchas familias es posible que las ventajas comparativas y las preferencias respecto a trabajo y cuidado no sean las que parecen estar en las mentes de los legisladores. ¿Por qué deben imponerse estas preconcepciones a toda la sociedad? Se entendería quizás si todas las mujeres diesen pecho hasta los seis meses, cosa que no es ni por lejos real. A mediados de la década anterior menos de la mitad de las madres que no trabajaban seguían amamantando hasta esta edad. Incluso es posible que para alguna familia la opción preferida sea que el padre se quede al cuidado del niño y lleve hasta el trabajo de la mu-

jer al bebé para la lactancia o utilice leche materna previamente almacenada. Es más, al atar el subsidio al sueldo de la madre se están imponiendo estas preconcepciones, desalentando la opción de que el padre se haga cargo del niño. Nuestra impresión es que la política pública debería dar la opción que la familia decida, radicando de preferencia la decisión en la mujer¹³, además de entregar más y mejor información y soportes para mejorar la calidad de estas decisiones y las prácticas que a partir de esas decisiones se deriven.

Referencias

Baker, Michael, Jonathan Gruber y Kevin Milligan (2008): "Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being", *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, Vol. 116 (4), pp. 709-745.

Belsky, Jay (2001): "Developmental Risks (Still) Associated with Early Child Care." *J. Child Psychology and Psychiatry* 42 (octubre), pp. 845-59.

Belsky, J. (2005) "Child care and its impact on young children (0-2)", en Tremblay R.E., R.G. Barr y R de V. Peters (eds.) *Encyclopedia on early childhood development*, Montreal, Quebec: Centre of excellence for early childhood development, 1-6.

Bernal, Raquel (2008): "The Effect of Maternal Employment and Child Care on Children's Cognitive Development". *International Economic Review* Vol. 49, 4 (noviembre), pp. 1173-1209.

Dussaillant, F. (2009) ¿Más salas cuna o permisos postnatales más largos? Alternativas de política para apoyar a la maternidad y la primera infancia. *Estudios Públicos* 115 (invierno), pp. 175-247.

González, P. y A. Bosch (2004) Metodologías de estimación de costos y aplicación al caso de Chile,

¹³ Esto para reconocer que hay hombres que lamentablemente no son aptos para asumir esta tarea. Por ejemplo, pese a la conciencia que existe al respecto, un 31% de las mujeres han sufrido violencia de parte de sus parejas. Dejar a un lactante solo con un cuidador violento puede incluso poner en peligro su vida. Es por ello que consideramos que es necesario colocar la decisión en la madre, que tiene mejor información que los legisladores para elegir correctamente lo más conveniente en su caso personal.

en Chile: Estudio sobre alternativas de atención integral a la niñez menor de 4 años, mimeo BID-UNICEF.

James-Burdumy, Susanne, Mark Dynarski y John Deke (2008): "After School Program Effects on Behavior: Results from the 21st Century Community Learning Centers Program National Evaluation". *Economic Inquiry* 46 (enero), pp. 13-18.

Loeb, Susanna, Margaret Bridges, Daphna Bassok, Bruce Fuller y Russ Rumberger (2007): "How Much Is Too Much? The Influence of Preschool Centers on Children's Social and Cognitive Development". *Economic Education Review* 26 (febrero), pp. 52-66.

Melhuish, Edward (2006): "Policy and Research on Preschool Care and Education in the UK". En Melhuish y Petrogiannis (eds.) *Early Childhood Care and Education. International Perspectives*. Routledge.

Melhuish, E., L. Quinn, K. Sylva, P. Sammons, I. Siraj-Blatchford, B. Taggart y G. Currie (2002a): *Pre-school Experience and Social/behavioural Development at the Start of Primary School*. Belfast, N. I.: Stranmillis University Press.

Melhuish, E., L. Quinn, K. Sylva, P. Sammons, I. Siraj-Blatchford, B. Taggart y C. Shields (2002b): *Pre-school Experience and Cognitive Development at the Start of Primary School*. Belfast, N. I.: Stranmillis University Press.

Melhuish, E. C., K. Sylva, P. Sammons, I. Siraj-Blatchford y B. Taggart (2001): "The Effective Provision of Pre-school Education Project". *Technical Paper 7: Social/behavioural and Cognitive Development at 3-4 Years in Relation to Family Background*. London: Institute of Education/DfES.

NICHD-ECCRN (National Institute of Child Health and Development / Early Childcare Research Network) (2003): "Does Amount of Time Spent in Childcare Predict Socio emotional Adjustment during the Transition to Kindergarten?". *Child Development* 74 (julio/agosto), pp. 976-1005.

Schore, A. (2005) "Back to basics: attachment, affect regulation and the developing right brain: linking developmental neurosciences to pediatrics", *Pediatric Review*, vol. 26, pp. 204-217.

Vandell, D. L., J. S. Hyde, E. A. Plant y M. J. Essex (1997): "Fathers and Others as Infant Care Providers: Predictors of Parents' Emotional Well Being and Marital Satisfaction". En *Merrill Palmer Quarterly* 43(3), pp. 361-385.