

Maternidad, trabajo e ingresos: ¿cuáles son los costos y los beneficios y cómo se distribuyen?

Propuesta de estudio orientada a la recomendación de políticas

Equipo técnico: Juliana Martínez Franzoni, Corina Rodríguez Enríquez,
Soledad Salvador y Camila Arza

I. Planteamiento del problema

La diversidad de las familias y la transformación de los roles de género que tiene lugar como producto de la incorporación masiva de las mujeres en el mercado laboral interpela la política pública. La maternidad es una responsabilidad colectiva y demanda recursos, entre ellos tiempo, para atender las necesidades de niños y niñas, en cuenta de aquellos recién nacidos/as. Como lo demuestran las encuestas de uso del tiempo, estas demandas recaen mayormente sobre las mujeres, primero por cuestiones biológicas (embarazo, parto, lactancia) y luego por motivos socio-culturales y lógicas económicas que asignan a la mujer la principal responsabilidad en el trabajo de cuidado. Al lado de contribuir a la reproducción y al bienestar de la sociedad, la maternidad exacerba las tensiones entre las responsabilidades y los tiempos de trabajo y familiares. Más concretamente esta genera costos para las mujeres, para las personas que requieren de cuidados (niños, niñas, y en general personas en situación de dependencia), y para la sociedad en su conjunto, reforzando las desigualdades socioeconómicas y de género (OIT/PNUD 2009). Sin embargo, cuando son reconocidos como responsabilidades colectivas y apoyados con políticas públicas adecuadas, la maternidad y el trabajo no remunerado de cuidado generan – o pueden generar - beneficios para las mujeres, las empresas y la sociedad en su conjunto (OIT, 2014a; OIT, 2016).

Entre 1990 y 2014, la participación laboral femenina aumentó de 42 a 54% en América Latina y el Caribe. En la actualidad, se estima que más de 130 millones de mujeres participan en el mercado laboral de la región.¹ Este masivo ingreso de las mujeres a la fuerza de trabajo ha tenido efectos importantes en la generación de riqueza de los países, el bienestar de los hogares y la disminución de la pobreza. Al mismo tiempo la tasa de participación laboral femenina sigue ubicándose muy por debajo de la masculina y la brecha de participación laboral femenina entre las mujeres ubicadas en los deciles de ingreso de los hogares menores y mayores se mantienen constantes. Las tensiones entre trabajo y familia se expresan en las mayores dificultades que las mujeres enfrentan para insertarse laboralmente: menor tasa de

¹ Base de datos de la CEPAL en http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e. Promedio ponderado, urbano, población de 15 años y más.

participación laboral, mayores tasas de desempleo, menores oportunidades laborales, menores ingresos y mayor informalidad.

Estamos ante una creciente presencia de arreglos familiares que van dejando atrás el modelo familiar de “hombre proveedor” en materia de generación de ingresos, pero que mantienen vigente el modelo de “mujer cuidadora” en lo que refiere a las responsabilidades domésticas. Hay por lo tanto un fuerte desencuentro entre el ritmo y el grado de cambio en una dimensión de la división sexual del trabajo – la de generación de ingresos – y la de trabajo doméstico y de cuidados. Al mismo tiempo, el tamaño medio de las familias se ha reducido y sus formas tradicionales han dado lugar a una gran diversidad, con una marcada estratificación social en la natalidad. Esto profundiza las distancias entre estratos sociales con una maternidad más intensa (mayor número de hijos/as más temprano y menos espaciados) y a la vez más desprotegida en los sectores más pobres.

Estas tensiones entre maternidad y trabajo se distribuyen de manera desigual entre varones y mujeres limitando las oportunidades de vida y de autonomía económica de las mujeres. Se trata de una injusticia que desde el punto de vista normativo deber ser reparada. Además, estas tensiones resultan en un desaprovechamiento de una parte importante de la fuerza laboral de los países, es decir, en costos para las economías que se suman a los costos propios de la pérdida de oportunidades laborales para las mujeres. Ello quiere decir que además de razones normativas hay razones de eficiencia económica con relativa independencia de las de índole normativa.

Las investigaciones existentes muestran que los costos de la maternidad son raramente medidos de manera sistemática y cuando eso ocurre, la evidencia muestra que estos costos son inferiores a lo esperado. Hay también evidencia creciente de los beneficios de políticas públicas y empresariales de gestión adecuada de la maternidad, inclusive en pequeñas y medianas empresas (OIT, 2014a; OIT, 2014b; OIT 2016).

En América Latina las políticas públicas orientadas a proteger a las madres trabajadoras y a redistribuir los costos y beneficios de la maternidad de manera amplia y equitativa han sido hasta ahora insuficientes. Por un lado, estas políticas tienden a centrarse en la primera etapa de la maternidad, ligada al embarazo, el parto y los primeros meses de vida, y mucho menos a las responsabilidades familiares que corresponden a padres y madres luego del nacimiento de un hijo o hija. Por otro lado, los derechos laborales y los beneficios de seguridad social vinculados a la maternidad en general son más accesibles para las trabajadoras formales que para las informales. Estas últimas en general son más pobres, y disponen de menos recursos para recurrir a la contratación de servicios en el mercado, por lo cual realizan y demandan más trabajo femenino no remunerado para compensar la desprotección (OIT/PNUD 2009). En tercer lugar, aún para las mujeres cubiertas formalmente por la ley y que cualifican por los derechos, la legislación existente no siempre se cumple: estas brechas de implementación entre la propia población elegible también vulneran los derechos de las mujeres y las capacidades de las normas de ofrecer una protección efectiva. Una de las causas de esta brecha de implementación es el sistema de financiamiento de las licencias por maternidad y otros derechos vinculados (lactancia y cuidado), por un lado, en el marco de una estructura productiva con una presencia

mayoritaria de micro y pequeña empresa que media el funcionamiento de los distintos diseños de política, por el otro. Aunque en América Latina la seguridad social (régimen contributivo de seguro social vinculado al empleo) es el sistema prevalente de financiamiento de la licencia de maternidad, las leyes de 9 por ciento de los países prevén el pago directo de las prestaciones por maternidad por parte del empleador (sistema denominado “responsabilidad del empleador”) y 29 por ciento incluyen un sistema “mixto” en el cual los empleadores son responsables del pago directo de una parte de las prestaciones. Además, en algunos países (ver listado p. 139 de OIT, 2014b), los empleadores son responsables del pago total cuando las trabajadoras no cualifican por las prestaciones contributivas (OIT, 2014b). Otras leyes prevén que los empleadores tienen que pagar servicios de cuidado y lactancia según el número de mujeres que emplean (ver capítulo 6 e indicadores vinculados por país de OIT, 2014b). La investigación muestra que estos sistemas aumentan los riesgos de discriminación en contra las mujeres (madres y no).

II. Objetivos

El objetivo general del trabajo es **identificar y analizar la evidencia existente sobre cuáles son y cómo se distribuyen los costos de la maternidad en América Latina e identificar recomendaciones de política para avanzar en protección y en redistribución de sus costos**. El trabajo parte de la premisa de que la maternidad tiene un costo – expresado en términos monetarios y de tiempo - y que existen modos diferentes de distribuir esos costos que tienen impactos tanto sobre el bienestar y la equidad social como sobre la eficiencia de economías y empresas. Las políticas públicas pueden hacer más o menos visibles los costos de la maternidad y modificar su distribución. Más aún, la ausencia de políticas orientadas a compensar o distribuir equitativamente los costos de la maternidad también tiene un costo por omisión, un costo menos visible, tanto a nivel individual como social (incluyendo posibles beneficios sociales y económicos “perdidos” que deben ser determinados). Este trabajo se propone visibilizar esos costos e identificar políticas y medidas – tanto del nivel de los gobiernos como de las empresas - que puedan reducirlos y distribuirlos de manera más equitativa.

Los objetivos específicos del trabajo son:

1. **Conceptualizar los costos individuales y sociales de la maternidad.** Identificar las dimensiones de análisis: costos de la maternidad sobre las mujeres, las familias, las empresas y la sociedad en su conjunto. Costos de la maternidad sobre el empleo, sobre la equidad de género, costos demográficos (tasas de natalidad), costos sobre el bienestar social (pobreza, distribución del ingreso, salud), costos laborales y costos fiscales y de riqueza nacional “perdida” de la maternidad (ver punto III).
2. **Identificar las políticas públicas orientadas a reducir, compensar o redistribuir los costos de la maternidad y generar beneficios (“perdidos”) en América Latina.** El objetivo es analizar de manera descriptiva los sistemas de protección a la maternidad en América Latina, incluyendo tanto regulaciones laborales (licencias - inclusive duración, pago, financiación y distribución entre hombres y mujeres - protección

laboral, salud ocupacional, lactancia) como servicios sociales (salud materna e infantil, cuidado infantil, en particular de la primera infancia). ¿Cuáles son las diferencias de cobertura para mujeres en diferentes tipos de empleo, diferentes empresas, y con diferentes características socio-demográficas? ¿Cuál es la proporción de niños y niñas que nacen hoy en América Latina de madres con y sin acceso a protección de la maternidad? ¿En qué medida existe una brecha de implementación entre la provisión legal y la provisión real de protección a la maternidad, y con qué indicadores contamos para medirla? ¿Quién asume los costos de la maternidad cuando existen políticas públicas de protección y cuando no existen? (ver punto IV).

3. **Analizar las diferentes necesidades y realidades de protección para diferentes tipos de empleo, empresas y trabajadores.** En un contexto de mercados laborales segmentados, y sociedades profundamente desiguales, los costos de la maternidad que asumen mujeres y varones de diferentes sectores sociales pueden ser muy diferentes. ¿Cómo afecta la segmentación del mercado laboral la distribución de los costos de la maternidad? ¿Cuál es la situación en diferentes sectores económicos y en diferentes empresas? ¿Cuál es la incidencia y los niveles de cobertura de los costos de la maternidad para mujeres y varones en diferentes estratos socio-económicos? (ver punto V).
4. **Identificar estrategias para mejorar los impactos individuales y sociales de la maternidad.** ¿Cuáles son los desafíos para la promoción de políticas de maternidad equitativas, para países con diferentes tipos de sistemas de protección y para diferentes sectores económicos y sociales? ¿Pueden identificarse experiencias exitosas? ¿Cuáles son las principales características que debiera tener un sistema de protección de la maternidad responsable y sostenible en diferentes mundos laborales (trabajo formal/informal, trabajo remunerado/no-remunerado, trabajo asalariado/cuenta propia)? ¿Qué indicadores pueden utilizarse para capturar estas características y monitorear el desarrollo de nuevas políticas públicas y reformas? ¿Qué líneas de investigación es preciso desarrollar en el futuro para responder estas preguntas? (ver punto VI).

III. Los costos individuales y colectivos de la maternidad

Los costos de la maternidad pueden asumirse individual o socialmente. Las políticas sociales y las regulaciones laborales son mecanismos fundamentales para incidir sobre esa distribución. Los costos de la maternidad (tanto monetarios como de tiempo) pueden socializarse en mayor o menor medida, o mantenerse al interior de la familia. Cuando no hay políticas orientadas a la protección de la maternidad o éstas son insuficientes, las familias suelen asumir los costos de la maternidad a través de estrategias que les permitan organizar los tiempos de trabajo remunerado y no remunerado para atender las nuevas demandas familiares. Esto tiene impactos tanto de corto plazo (pérdida de ingresos, riesgo de pobreza) como de largo plazo (trayectorias laborales interrumpidas, precarización, pérdida de derechos de la seguridad social, etc.).

- Para las **mujeres**: El costo de la maternidad se refleja en la dificultad de sostener o generar ingresos laborales luego del nacimiento, por un lado, y en los impactos de la maternidad en la trayectoria laboral, por el otro (dificultad para mantenerse en el mercado de trabajo, en puestos de igual calidad, o reinsertarse ante las mayores demandas familiares, costo de la discriminación en términos de brecha salarial por maternidad y fenómeno del “acoso maternal”). Una mayor demanda de trabajo de cuidado compite por el tiempo disponible con el trabajo remunerado, y aumenta la necesidad de trabajos más flexibles, la probabilidad de trabajo informal y de horario reducido con menores ingresos y protecciones. Las políticas de protección a la maternidad y de cuidado pueden reducir estos costos para las mujeres y distribuirlos de manera más amplia.
- Para las **familias**: En la familia el costo de la maternidad a menudo se refleja tanto en el ingreso que pierde el hogar por salida del mercado laboral de la mujer, o su inserción parcial o precaria, como en los mayores gastos que supone la llegada de una nueva persona a la familia. ¿Qué impacto tiene la maternidad sobre las posibilidades de las familias de generar ingresos? ¿Qué papel tienen las licencias por paternidad y parentales para ayudar a distribuir los costos de la maternidad de las mujeres ocupadas? ¿Qué papel tienen los servicios de salud materna y reproductiva así como los servicios de cuidado?
- Para las **empresas**: El costo de la maternidad puede reflejarse en costo monetario directo (financiamiento total o parcial de licencias maternas, paternas o parentales y de los servicios de cuidado; financiamiento total de las licencias de enfermedad en periodo prenatal por embarazos a riesgo y workplace risk assessment y ajustes y medidas protectoras relacionadas, inclusive licencias, para trabajos que las mujeres no pueden hacer en tanto se encuentran embarazadas, salarios pagados por reemplazos necesarios para cubrir ausencias por maternidad, entrenamiento de nuevas trabajadoras que cubren estos reemplazos, gestiones administrativas, etc.) u organizativos y de productividad (por ejemplo, por la pérdida de trabajadoras femeninas capacitadas, ausentismo, etc.).
- Para la **sociedad**: En este caso se trata de costos de la maternidad en sentido más amplio. Por un lado se ubican los costos fiscales de financiamiento de sistemas de protección a la maternidad (por ejemplo, las licencias y servicios de cuidado, salud materna y reproductiva). Por otro lado, existen costos sociales por la ausencia de políticas adecuadas de protección de la maternidad que pueden afectar: las tasas de natalidad (generando procesos de envejecimiento poblacional acelerado), las tasas de empleo (generando sub-utilización de recursos), los niveles de pobreza (por menores ingresos de familias con alta demanda de cuidado), los niveles de desigualdad (por estratificación social de la participación laboral y del acceso a protección social), y el bienestar social de los niños y niñas. ¿Qué nos dice la evidencia existente acerca de los impactos de las políticas de protección de la maternidad sobre estos aspectos?

IV. Las políticas de protección a la maternidad en América Latina

A fin de reducir, compensar o redistribuir los costos que la maternidad genera en las posibilidades de las personas de participar en el mercado laboral es posible abordar las políticas de protección de la maternidad como una escalera organizada en torno a cinco escalones fundamentales:

- Regulaciones para proteger la estabilidad laboral de las mujeres madres o embarazadas y prohibir la discriminación y el acoso (por ejemplo, frente a despidos, y otras prácticas para forzar las dimisiones, por la propia situación de embarazo, o por la posterior dificultad que genera la tensión en la conciliación entre vida laboral y familiar).
- Regulaciones orientadas a garantizar la protección de la salud de las mujeres embarazadas y lactantes en el lugar de trabajo.
- Licencias por nacimiento maternales, paternales y parentales (duración, monto de reemplazo del salario, financiamiento y distribución).
- Regulaciones orientadas a garantizar el acceso a salud materna (inclusive reproductiva) e infantil
- Regulaciones y servicios relativos a los permisos de lactancia.
- Regulaciones relativas a licencias especiales por enfermedad de hijos e hijas.
- Regulaciones orientadas a garantizar la presencia de servicios de educación temprana y cuidado infantil, dentro y fuera del lugar de trabajo.

En cada una de estas políticas, puede existir legislación nacional, legislación sub-nacional, y regulaciones que surgen de convenios colectivos. El foco estará puesto en políticas nacionales, aunque podrá hacerse referencia a diferencias con legislación a nivel sub-nacional o a definiciones de las propias empresas, cuando exista información relevante sobre el tema.

Estas regulaciones impactan en mayor medida sobre las trabajadoras formales, que en muchos países de América Latina son una minoría. Entre las trabajadoras informales, sin embargo, hay otro conjunto de políticas no contributivas que ofrecen transferencias económicas muy acotadas para las mujeres embarazadas y madres de menores recursos. Estas transferencias monetarias, sin embargo, no cumplen con un aspecto central de las licencias maternales: la de articularse con la inserción laboral de las mujeres y por tanto permitir la reinserción laboral luego de la licencia.

V. Los niveles de análisis: protección de la maternidad por tipo de empresa y por características socio-demográficas de las madres

Sabemos que existen importantes diferencias entre países en relación a los niveles de protección de la maternidad, pero también situaciones diferentes para las empresas y para las mujeres al interior de cada país. Estas variaciones al interior de los países están fundamentalmente asociadas a la heterogeneidad de los mercados de trabajo, las diferencias entre sectores económicos (por ejemplo, entre empleados del sector público que tienen regulaciones específicas y el sector servicios con grados variables de informalidad), y entre tipos de empresas (por ejemplo, empresas grandes, medianas, pequeñas y micro).

Para empresas por un lado, los costos laborales que implican las políticas de maternidad dependen del diseño de las condiciones de su financiamiento. Estudios existentes (Abramo y Todaro 2002) muestran que por un lado la incidencia anual de embarazos es baja, y que cuando la legislación establece que las licencias no son financiadas directamente por los empleadores sino mediante fondos públicos o de la seguridad social, los costos asociados con la maternidad que recaen sobre los empleadores son muy bajos, y por tanto no justifican los menores salarios femeninos (OIT/PNUD 2009). ¿Cómo se organiza el financiamiento de las políticas de maternidad en América Latina y qué importancia tiene la organización del financiamiento de la protección de la maternidad para reducir los costos laborales específicos de la contratación de mujeres, por un lado, y en las posibilidades de fomentar una cobertura más amplia y no segmentada, por el otro? ¿Cuál es el pool de riesgos y financiamiento más eficaz y equitativo? Por otro lado, en empresas de alta productividad, las políticas de protección de la maternidad pueden tener impactos positivos sobre la productividad. ¿Qué nos dice la literatura existente acerca de los posibles impactos positivos de las políticas de maternidad como mecanismos para mejorar la productividad de las trabajadoras, aumentar la lealtad, el presentismo y el compromiso con la empresa?

En términos de los distintos estratos sociales, en América Latina, la segmentación de los derechos sociales y laborales en la población en base al tipo de trabajo (asalariado o cuenta propia) y la formalidad del empleo asalariado, supone mundos de protección muy diferentes entre quienes tienen acceso al empleo formal (y por consiguiente, también derecho a las licencias de maternidad, paternidad, y parentales) y quienes se encuentran ocupados en empleos menos calificados y no tienen por tanto estos derechos. Esto se refleja en la estratificación de la protección de la maternidad por nivel de ingreso y por nivel educativo ¿En qué medida las características socio-demográficas de las mujeres se asocian a niveles de protección de la maternidad diferentes? ¿Qué políticas pueden reducir estas brechas?

VI. Hacia políticas equitativas de protección de la maternidad

Se buscará identificar políticas que permitan mejorar la protección de la maternidad en América Latina y generar una distribución más equitativa y eficiente de los costos de la maternidad. ¿Es posible evitar la fragmentación de la protección en un contexto de mercados laborales segmentados? ¿Qué secuencias de construcción y reforma de las políticas de maternidad pueden permitir expandir la protección y fomentar sistemas más unificados y universales que redistribuyen costos y beneficios entre todos los actores? El brindar respuestas a estas preguntas es clave avanzar hacia un sistema de protección de la maternidad en países con diferentes situaciones del mercado laboral y del sistema de protección social. Dada la desigualdad del punto de partida de diferentes países, debemos pensar en clave de “menú” de medidas que sean aplicables de manera simultánea para promover cambios desde distintos niveles de intervención (estatal, empresarial) y tipos de abordaje (laboral, de protección social y salud). Esto implica pensar también en tres tipos de políticas posibles: i) distribuir la protección (avanzando hacia protecciones más universales); ii) distribuir los costos fiscales de las políticas necesarias

(evaluando cómo financiarlas de manera más equitativa); y iii) distribuir los costos en tiempos de trabajo (de cuidado y remunerado).

VII. Productos esperados

El trabajo previsto resultará en la elaboración de un documento que aborde los conceptuales y metodológicos arriba señalados. Concretamente los productos de esta consultoría serán:

1. Un **marco conceptual** para analizar los costos de la maternidad de las mujeres ocupadas que incuya una escalera de protección como la tentativamente esbozada en el apartado IV.
2. Un análisis de la **magnitud y distribución de los costos** en las principales políticas orientadas a la protección de las mujeres con trabajo remunerado ante la maternidad según países y conjuntos de países de la región.

VIII. Equipo de trabajo

Soledad Salvador (titular del contrato), Juliana Martínez Franzoni, Corina Rodríguez Enríquez y Camila Arza

IX. Cronograma y entrega de productos

El estudio se llevará a cabo del 10 de abril al 30 de mayo de 2016.

X. Presupuesto y entrega de productos

El costo de esta consultoría se estima en U\$S 20.000 dolares, que se pagaran de la siguiente manera:

- Primer pago de USD 15000 a la entrega del producto 1 a satisfacción de la OIT.
- Segundo pago de USD 5000 a la entrega del producto 2 a satisfacción de la OIT.