Chile

Mapeo de las políticas laborales y sociales para la inserción laboral de las mujeres en Chile

Irma Arriagada Acuña

IDRC | CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international
Canada
ciedur
CEDLAS
Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata
PNUD
Al servicio de las personas y las naciones
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
aecid
ONU MUJERES
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
centro de estudios de la mujer

Esta investigación fue realizada en el marco del proyecto **"Promoviendo el empoderamiento económico de las mujeres a través de mejores políticas"**, apoyado y financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá. La coordinación del proyecto está a cargo del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Uruguay (CIEDUR) y el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad de La Plata, Argentina.

La finalidad del proyecto es mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas para promover la equidad de género en los mercados de trabajo y mejorar las oportunidades económicas de las mujeres, a través de la investigación. Este estudio fue realizado en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, México, Uruguay, Nicaragua y El Salvador.

Coordinadora general: Alma Espino

Coordinadora técnica: Soledad Salvador

Autora: Irma Arriagada Acuña

Esta publicación fue realizada con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de ONU Mujeres.

Corrección de estilo: Carina Gobbi

Diseño: L'Agencia

Diciembre, 2014

Mapeo de las políticas laborales y sociales para la inserción laboral de las mujeres en Chile

Irma Arriagada Acuña[1]

Resumen

A partir del marco analítico de autonomía y empoderamiento de las mujeres y de las restricciones a su participación económica, en este texto se reseñan las políticas de género aplicadas en Chile a partir de 1990. Se hace una breve descripción de la situación laboral femenina, indicando los principales problemas que enfrentan las mujeres para acceder y permanecer en el mercado laboral, y para aumentar su autonomía económica. Luego, se listan las principales leyes que norman el trabajo y, en especial, las que afecta al empleo femenino. Posteriormente, se describen los principales programas orientados a la autonomía económica de las mujeres y, finalmente, se plantean algunas sugerencias para mejorarlos y mejorar las políticas orientadas a la participación femenina en el mercado de trabajo y al logro de esa autonomía.

Palabras clave

Empoderamiento, políticas públicas, transversalización de género.

[1] Se agradecen los aportes realizados por Thelma Gálvez en las secciones 1, 3 y 5, y los comentarios al texto.

Índice

Introducción 5

Marco analítico del estudio 6

a. Empoderamiento y autonomía económica 7

b. Restricciones para la autonomía económica de las mujeres 10

Breve reseña de las políticas de género en Chile (1990-2014) 11

Panorama actual de la situación laboral femenina en Chile 14

Principales normas que regulan el empleo y la autonomía económica de las mujeres 19

Políticas y programas orientados a la autonomía y participación económica de las mujeres 23

Evaluaciones y sugerencias para el mejoramiento de las políticas y de los programas orientados a la autonomía y el empleo de las mujeres 28

Bibliografía 33

Introducción

Este texto es parte del proyecto "Mejorando la participación femenina en el mercado laboral y el empoderamiento económico de las mujeres a través de mejores políticas en América Latina" que ejecuta CIEDUR-CEDLAS con el patrocinio de IDRC. Se realiza en Argentina, Chile, Ecuador, Bolivia, El Salvador, Nicaragua, México y Uruguay.

En el acuerdo con el Centro de Estudios de la Mujer (CEM) quien lleva a cabo el proyecto para Chile, se solicita para cada país "un documento con el mapeo de las políticas laborales y sociales que identifique restricciones y ventajas para la mejor inserción laboral de las mujeres: las políticas de seguridad social, los acuerdos normativos y laborales que regulan las condiciones y los horarios de trabajo, la existencia y disponibilidad de servicios de cuidados para hijos/as, las posibilidades de acceder a crédito, y las normativas y las costumbres relacionadas con la 'trabajadora ideal' que podrían dificultar el desarrollo de trabajadoras con responsabilidades familiares, etcétera".

Con ese fin, este documento se inicia con un marco analítico en el que se desarrolla brevemente su enfoque y continúa con una sección que reseña las políticas de género aplicadas en Chile a partir de 1990. En la sección siguiente se hace una breve descripción de la situación laboral femenina, indicando los principales problemas que enfrentan las mujeres para acceder y permanecer en el mercado laboral, y para aumentar su autonomía económica. Luego, se menciona la principal legislación que norma el trabajo y, en especial, la normativa que afecta al empleo femenino. Posteriormente, se describen los principales programas orientados a la autonomía económica de las mujeres y, finalmente, se sugieren algunos elementos para mejorarlos y mejorar las políticas orientadas a la participación femenina en el mercado de trabajo y al logro de esa autonomía.

Marco Analítico del Estudio

La división de la sociedad moderna en espacios públicos y privados, la división sexual del trabajo y la imagen cultural que atribuye diferencias radicales de género entre mujeres y hombres, constituyen las bases ideológicas que sostienen las diferencias estructurales del sistema de desigualdades de género (Arriagada, 2013).

Por su parte, la economía se sostiene y reproduce en un continuo que se basa en la utilización de recursos y de trabajo humano. En la actualidad, el trabajo empleado en la producción para el mercado y para los hogares se compone de mujeres y hombres estructurados en un sistema institucional y cultural en el que los papeles desempeñados por unos y otras son diferentes. Tales diferencias han perjudicado a las mujeres en relación con los hombres, porque participan en menor medida en los trabajos remunerados, con niveles de ingreso promedio menores, al mismo tiempo que participan mucho más en los trabajos sin remuneración, con el resultado adicional de que, en términos de horas trabajadas en ambas actividades, ellas tienen una carga mayor y, en consecuencia, menos tiempo disponible para sí mismas, para su participación política y cultural, o para el ocio, entre otros.

A partir del debate sobre los patrones de participación de las mujeres en el trabajo asalariado y en el trabajo para la familia, calificados de "desiguales y excluyentes" al compararlos con los patrones masculinos, se empieza a discutir la importancia de la reproducción social y de sus componentes: trabajo doméstico y de cuidados (ONU Mujeres, 2012). Desde la perspectiva de género, la invisibilidad del trabajo doméstico y de cuidados en los análisis académicos tradicionales había impedido comprender en profundidad las diferencias en la participación laboral de hombres y mujeres, al no considerar una de las bases sobre las que se instala la desigualdad de género.

Una argumentación central de los estudios de género señala que ninguno de los enfoques teóricos ni de las categorías analíticas sobre el trabajo –principalmente en las teorías neoclásica y marxista– permitían captar y analizar la diversidad y complejidad de las experiencias de trabajo femeninas en el trabajo doméstico o de cuidados, así como en su articulación con el trabajo realizado para el mercado (Borderías y Carrasco, 1994:17). Paralelamente a denunciar esa carencia, la economía de género ha avanzado en incluir la consideración de un proceso dinámico de interacción entre la demanda de trabajo –originada en la esfera de la producción mercantil– y la oferta de trabajo, condicionada por las características en la esfera de la reproducción de los distintos grupos participantes (y no participantes). La premisa básica es que los roles y las responsabilidades en el proceso de la reproducción determinan las formas de integración en el mercado laboral pero, a su vez, esta participación en el trabajo asalariado repercute en la estructura familiar (Borderías y Carrasco, 1994; Carrasco, Borderías, y Torns, 2011).

De esa manera, en la economía de género se han conceptualizado las relaciones entre, por una parte, la acumulación de capital basada en el mercado (la economía de bienes) y, por la otra, la reproducción social no basada en el mercado (la economía del cuidado no remunerado), al

tiempo que se reconocen plenamente las divisiones y diferencias reales que existen entre las dos (Razavi, 2007).

Asimismo, se plantea la importancia de analizar la economía de los cuidados. Rodríguez (2012:24) señala que sin trabajo de cuidados no existiría fuerza de trabajo y, en consecuencia, no habría posibilidad de generar valor económico y reproducir el sistema económico y social. En segundo lugar, el análisis económico se encuentra sesgado al fallar en reconocer esta dimensión y no solo brinda un diagnóstico incompleto del funcionamiento del sistema, sino que además enfrenta una alta probabilidad de equivocación a la hora de evaluar la repercusión real de las políticas económicas. En tercer lugar, la manera en que se organiza socialmente el cuidado, esto es, el modo en que las responsabilidades de cuidado se distribuyen entre Estado, mercado y hogares, por una parte, y entre hombres y mujeres, por otra, explica una proporción sustantiva de las desigualdades existentes.

A estos argumentos de Rodríguez sumamos el actual malestar producido por la falta de resolución social de las tareas de cuidado, que actualmente recargan excesivamente a las mujeres (sus promedios de horas de trabajo global son superiores a las de los hombres), las limitan en su tiempo, oportunidades y decisiones vitales (por ejemplo, cuando retardan el tener hijos/as o no los/las tienen), interrumpen sus carreras, estudios o proyectos, causan insatisfacción personal y presiones personales y del entorno ante la percepción de “no cumplir” con el papel tradicional que se les ha asignado en la sociedad.

a. Empoderamiento y autonomía económica

Se reivindica el empoderamiento de las mujeres como marco para lograr su autonomía económica. Ese empoderamiento se refiere en primer lugar al poder, al cambio de las relaciones de poder a favor de aquellos que con anterioridad tenían escasa autoridad sobre sus propias vidas. Y se define en dos ámbitos: control sobre los recursos (físicos, humanos, intelectuales financieros y del propio ser) y control sobre la ideología (creencias, valores y actitudes) (Batlivawa, 1993 citado por Kabeer, 2012).

Por su parte, Kabeer (2008:7) señala que el empoderamiento atañe a muchos aspectos de la vida de las mujeres que son importantes en sí mismos pero también en sus interrelaciones. Se refiere al sentido de autovaloración de las mujeres y a su identidad social, su deseo y habilidad de cuestionar su estatus de subordinación e identidad, su capacidad de ejercer un control estratégico sobre sus propias vidas y renegociar sus relaciones con otros/as, y su habilidad para participar en igualdad de condiciones con los hombres en la transformación de las sociedades en las que viven, de manera de contribuir a una distribución más justa y democrática del poder y de las posibilidades.

La Organización de la Naciones Unidas define el empoderamiento de las mujeres en cinco dimensiones: sentido de autovaloración, derecho a tener y determinar sus opciones, derecho a tener oportunidades y recursos, derecho a poder controlar sus vidas dentro y fuera del hogar, y habilidad para influir en la dirección del cambio social en pos de un orden social y económico más justo, tanto nacional como internacionalmente (UN, 2001). El Banco Interamericano de Desarrollo

(IADB, 2010), por su parte, lo define como la expansión de derechos y recursos, y la capacidad de tomar decisiones y actuar independientemente en las esferas social, económica y política.

La autonomía económica se refiere a la capacidad para acceder a bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades y deseos de manera independiente. En el marco de sociedades capitalistas mercantiles y monetarias, la posibilidad de acceder y controlar ingresos monetarios y activos económicos es un indicador razonable del grado de autonomía de las personas.

En la determinación de la autonomía económica concurren varios elementos. En primer lugar, la participación en el mercado laboral, siendo el trabajo remunerado la principal y socialmente más legitimada forma de lograr un ingreso. En segundo lugar, el acceso a la propiedad de activos económicos regido, no solamente por la posición económica que determina la posibilidad efectiva de acceder a esos recursos, sino también por las leyes de propiedad y herencia. En tercer lugar, la distribución de recursos al interior del hogar. Esta dependerá no solamente de la contribución que a ellos haga cada miembro del hogar, sino también de la valoración subjetiva de dichas contribuciones. Aquí cobra una relevancia particular la contribución monetaria que las mujeres realizan con su trabajo de cuidados no remunerado, y el valor que ellas, el resto de los miembros del hogar y la sociedad toda le otorgan (Sen, 1990). En cuarto lugar, el acceso a recursos materiales por fuera de las relaciones mercantiles, por ejemplo, a través de intervenciones de política pública. La autonomía económica de las mujeres suele medirse en función de indicadores de participación laboral, de ingresos propios y de distribución del tiempo de trabajo remunerado y no remunerado.

Se desprende de lo anterior que un camino deseable para fomentar mayor empoderamiento de las mujeres por medio de su autonomía económica es la inversión del tiempo total de ambas participaciones: destinar más tiempo al trabajo remunerado y menos a las labores no remuneradas.

La combinación de ambos trabajos es frecuente entre las mujeres y presenta diversidad de formas, jornadas y períodos, con continuidades y discontinuidades. Se ha definido el concepto de trabajo global como la suma de los dos trabajos, midiéndose por las horas dedicadas a uno y otro durante un período de tiempo determinado. Todas las mediciones hechas hasta ahora (en el mundo y en Chile) indican que el promedio total de horas trabajadas por las mujeres es superior al de los hombres y que ellas trabajan en promedio menos horas laborales remuneradas y más horas para el hogar en forma no remunerada.

Esa situación es, precisamente, la que produce la gran diferencia entre mujeres y hombres con respecto al trabajo. Culturalmente, y en la práctica, el destino de los hombres es trabajar de forma remunerada y el de las mujeres es más incierto, ya que su situación plantea más opciones relacionadas con la maternidad y la familia: ¿trabajo o no?, ¿ahora o más tarde?, ¿cambio la posibilidad de trabajar de manera remunerada por ser dependiente económicamente de otras personas? El destino no es uno solo, al menos en cuanto a propósitos de futuro.

Muchos cambios en las últimas décadas han influido en una más alta tasa de participación femenina en la economía (aumento de niveles educativos, menores tasas de fecundidad, transformaciones respecto del papel y trabajo femeninos, aumento de la cobertura preescolar, entre

muchos otros) y, tal vez, se ha modificado la de los hombres, al compartir ellas en forma creciente aquel "destino" de trabajar de forma remunerada. Es preciso señalar que, actualmente, para algunos grupos de mujeres es imperioso hacerlo, ya que un solo ingreso no es suficiente para la reproducción de los hogares y las familias, sin caer en la pobreza.

Siendo el objetivo final del estudio la adecuación de las políticas públicas a una mayor incorporación de las mujeres, es válido preguntar cuál es el "mundo feliz" que se pone como meta. ¿Llegar a una igualdad tal que mujeres y hombres tengan en promedio las mismas tasas de participación en ambos trabajos, remunerado y no remunerado? ¿Que las mujeres eliminen barreras y se integren al mercado laboral con una distribución sectorial igual a la de los hombres? ¿Terminar con la opción de trabajar –o no trabajar– por igual para ambos sexos?

De lo que se trata, a nuestro juicio, es de feminizar el mercado laboral en su funcionamiento no solo de forma cuantitativa, sino cualitativamente: hacerlo consciente de la maternidad como función social, de la crianza, de los cuidados, de la salud de los/las trabajadores/as, y que estos sean temas tan relevantes como los salarios o las jornadas laborales. No está en el imaginario del estudio adecuar las condiciones para que las mujeres "puedan" participar en el mercado laboral remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. Más que eso, el propósito es aceptar solamente buenas condiciones de trabajo para ambos, de manera que se hablará de la "buena participación" y con las políticas solo se promocionará este tipo de inserción para las mujeres. Por "bueno" entendemos que el mercado se comporte sabiendo que los/las trabajadores/as producen también en sus hogares y tienen necesidades educativas y recreativas; que los horarios, las jornadas, los transportes y los lugares se arreglen conforme a ello y que la transición se haga tomando en cuenta lo que hoy son desventajas de género para las mujeres.

En suma, se sostiene que las obligaciones familiares y de reproducción cotidiana se deben en cuenta al considerar el funcionamiento laboral de los trabajadores y las trabajadoras. La sociedad chilena está proporcionando mujeres más educadas y capaces al mercado laboral, que debe ir respondiendo institucionalmente a esos cambios adaptando jornadas y turnos, localizaciones, permisos, etcétera. Paralelamente, la producción realizada por el trabajo no remunerado se considera como una responsabilidad social que debería ser objeto de propuestas de socialización entre todos los sectores de la sociedad, incluyendo al Estado, las familias y, en particular, a los hombres, además de a instituciones y empresas.

b. Restricciones para la autonomía económica de las mujeres

En este marco se instala el concepto de desventajas de género en el mercado de trabajo como producto de las "estructuras de restricciones" (Folbre, 1994) que operan a lo largo de la vida de mujeres y hombres de distintos grupos sociales. Se distingue entre restricciones "intrínsecas" e "impuestas". Entre las primeras se incluyen las normas, creencias y valores que caracterizan las relaciones sociales y familiares que definen los modelos dominantes de masculinidad y feminidad en las distintas sociedades, y que otorgan a hombres, mujeres, niños y niñas, papeles y responsabilidades diferentes, generalmente asignando un menor valor a aptitudes, habilidades y actividades convencionalmente concebidas como propias de las mujeres (Kabeer, 2012).

Por otro lado, la autora agrega que las restricciones impuestas (o extrínsecas) se asocian a los Estados y los mercados que, siendo impersonales, se convierten en barreras de género cuando reflejan y reproducen ideas preconcebidas sobre la masculinidad y la femineidad, tomándolas como aspectos dados de las reglas, procedimientos y prácticas, y no como construcciones sociales. Entre las restricciones impuestas se encuentran las preferencias de los empleadores, las normas culturales y regulaciones legales que establecen el acceso y control de recursos (tierras, capital, crédito, tecnología, etcétera), las redes sociales que controlan y transforman el conocimiento y la tecnología, y el acceso a los medios de comercialización, a la educación y al transporte. Desde nuestro punto de vista, los mercados laborales se han ido estructurando con enfoque masculino en su funcionamiento, por lo que la eliminación de las restricciones solo podría lograrse en la perspectiva de un plazo mayor, en el que se reestructuren sin sesgos de género.

Con este marco analítico, el estudio se propone analizar las políticas y los programas gubernamentales vigentes orientados a reducir las restricciones a la autonomía y participación económica de las mujeres, mediante su incorporación y permanencia en el mercado laboral, señalando las áreas donde las políticas públicas y los programas gubernamentales deberían incidir.

Para ello se realizará una breve descripción de la actual situación del trabajo de las mujeres en su doble vertiente –remunerado y no remunerado–, las principales restricciones para su incorporación en el mercado laboral en trabajos de calidad, las áreas donde se concentra el empleo femenino y las principales desigualdades que enfrentan.

Asimismo, si bien se han diseñado diferentes políticas y programas para fomentar la actividad económica de las mujeres, en Chile aún hace falta una sistematización, examinando los objetivos con que se han diseñado, explicitando cómo intentaron actuar y qué efectos y resultados han tenido con respecto a aumentar la autonomía y la participación económica de las mujeres, además de los objetivos explícitos declarados. Por lo tanto, se desarrollará una descripción de los programas vigentes que tienen como fin mejorar el trabajo de las mujeres en la actualidad, para mejorarlos y afinar las políticas correspondientes.

Breve reseña de las políticas de género en Chile (1990-2014)

Durante las últimas décadas se han implementado diversas políticas para avanzar en la equidad de género. El Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) fue creado por la Ley N° 19.023, publicada el 3 de enero de 1991, que señala que es la institución del Estado encargada de "colaborar con el Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre, en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país, respetando la naturaleza y especificidad de la mujer que emana de la diversidad natural de los sexos, incluida su adecuada proyección a las relaciones de la familia". Desde su origen, el servicio fue concebido como instancia de coordinación, más que de ejecución directa, conformando de esta manera su accionar.

Desde su creación en 1991, el SERNAM ha estado sometido a debates ideológicos y políticos en torno a concepciones, orientaciones y objetivos institucionales. Las distintas posiciones en juego pueden ser agrupadas en dos grandes corrientes, coincidentes con la procedencia política y social de su dirección. Una corriente liderada por la primera ministra directora priorizó el tratamiento de los temas relativos a las discriminaciones de género en los marcos jurídicos y legales, y la atención de las mujeres en situaciones de vulnerabilidad. La corriente liderada por la primera subdirectora proponía incluir los conceptos de relaciones de género, derechos de las mujeres y otros, promovidos por el movimiento feminista internacional, como la violencia contra la mujer y el divorcio, además de implementar mecanismos de redistribución de poder y recursos entre hombres y mujeres. Contaba con el apoyo de líderes y organizaciones feministas y de mujeres, y de la cooperación internacional, que fue decisiva en su financiamiento durante sus primeros años (Guzmán, 2011).

La construcción de la agenda institucional fue producto de la negociación entre las corrientes en torno a los temas que se debían incorporar y excluir, así como entre los marcos cognitivos a partir de los cuales esas corrientes representaban los problemas. El discurso oficial priorizaba los derechos de la familia y la superación de ciertas discriminaciones legales evidentes. Los temas de desigualdad de género eran incluidos dentro de un marco de sentido específico: el de la vulnerabilidad. Las mujeres eran consideradas grupos vulnerables, asociándose de esta manera la desigualdad de género a la pobreza (Guzmán, 2011).

De esa forma, los contenidos de la primera agenda institucional del SERNAM pueden organizarse en torno a tres ejes: igualdad de derechos de hombres y mujeres, difusión de sus derechos entre las mujeres, y atención a situaciones de vulnerabilidad que las afectan por medio de programas específicos de carácter piloto para mujeres jefas de hogar y trabajadoras temporeras (Guzmán, Lerda y Salazar, 1994).

El fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales de Equidad de Género en el período comprendido entre 1995 y 2014 fue fundamental para la consolidación de una institucionalidad que hoy asume la

importancia del trabajo con perspectiva de género para superar las inequidades entre hombres y mujeres en Chile. A lo largo de sus 23 años de existencia el SERNAM impulsó y logró progresos significativos en materia legislativa, formación y capacitación de mujeres en distintas áreas, investigación con perspectiva de género, atención de mujeres víctimas de violencia y difusión de derechos; también avanzo´ en la visibilización de la importancia de las mujeres para el desarrollo del país (SERNAM, 2014).

Un mecanismo para el fortalecimiento de las cuestiones de género, dentro del aparato del Estado, fue el proceso de transversalizar el enfoque de género en el aparato público. Con ese fin se han utilizado dos fórmulas principales: por una parte, los programas sociales que, en la medida en que el SERNAM tiene un rol coordinador, consisten precisamente en la coordinación de la oferta pública y su ajuste a los requerimientos de grupos específicos de mujeres; y por otra parte, la creación de instancias de coordinación en los distintos niveles de gestión y de gobierno, para el logro del objetivo de la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres.

El SERNAM ha elaborado tres Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO). Son planes sectoriales y estratégicos orientados a la acción en favor de la igualdad de oportunidades en la política pública. Otro logro de gran importancia es la incorporación de un componente de género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), que permite incluir en las políticas públicas objetivos y productos estratégicos orientados a la equidad de género. A ello se sumo´el Sistema de Programación Gubernamental de SEGPRES, que revisa el cumplimiento del programa de gobierno, que también tiene aspectos orientados a la equidad entre hombres y mujeres, y el Consejo de Ministros y Ministras por la Igualdad de Oportunidades. Todo eso ha aportado a la transversalización de la perspectiva de género, ya que lleva a cada instancia de nivel regional y local (Intendencia y Gobernación), a cada ministerio y hasta cada servicio la necesidad de desarrollar una política pública de equidad de género pese a existir, en la mayoría de los casos, una amplia resistencia de la cultura institucional (SERNAM, 2014).

En ese proceso, las políticas de género en el Estado chileno, al igual que en la mayoría de los países de la región, han enfrentado dificultades relativas a su conceptualización, operatividad y aplicación. La puesta en marcha de nuevas políticas transversales, como las de género, plantea la importancia de una estrategia de negociación entre los distintos grupos sociales y políticos que permita crear una nueva institucionalidad. Dicha estrategia debe concienciar en los temas de equidad, no solo al conjunto de la población, sino a quienes deciden, diseñan y ejecutan las políticas públicas y, en segundo lugar, debe facilitar el diálogo entre los diversos actores políticos, incorporándolos a cuestiones políticas de interés general y asociándolos a las preocupaciones cotidianas de vastos sectores de la población (Arriagada, 1999 y 2007). Las políticas y los programas se han enfocado en diversos aspectos: fortalecimiento institucional de los mecanismos de género en el Estado (SERNAM), para mujeres en situación de extrema pobreza –Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y del Trabajo, Fundación para el Progreso y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU)–, de capacitación para el trabajo y la empleabilidad –Ministerio del Trabajo, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)–, contra de la violencia contra la mujer, entre muchos otros. De esta forma, los programas han reforzado diversos ámbitos: de derechos, económicos y compensatorios.

Actualmente, en el marco del fortalecimiento insti-

tucional de los mecanismos de género se ha presentado un proyecto de ley para transformar el SERNAM, que es un servicio, a Ministerio de la Mujer y de la Equidad de Género, cuyos objetivos serán "planificar y desarrollar políticas, normas, planes, instrumentos que enfrenten la discriminación, que fortalezcan la participación y el ejercicio de las libertades, y favorezca la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres"[2]. El nuevo Ministerio contará con una Subsecretaría y Secretarías regionales, con un Comité Interministerial de Igualdad de Oportunidades, un Consejo Asesor y un Fondo para la Igualdad de Género. Con esta conformación se pretende separar las funciones de ejecución de programas de las de seguimiento de políticas, dotar de presupuesto, incrementar los recursos humanos y mejorar el despliegue territorial.

En la agenda de género y en las medidas prioritarias 2010-2014 propuestas en el programa de la presidenta Michelle Bachelet se incluyen las siguientes líneas programáticas: institucionalidad de género, democracia paritaria, corresponsabilidad social en el cuidado de las personas, autonomía económica de las mujeres y trabajo decente, autonomía en la sexualidad y las decisiones reproductivas, eliminación de la violencia de género, y la educación como un punto de partida para la igualdad.

En relación con la autonomía económica y el trabajo decente para las mujeres, se desglosan los siguientes aspectos:

• Mejorar la empleabilidad, el acceso y la permanencia de las mujeres de menores ingresos en el mundo laboral, mediante un sistema de capacitación pertinente a los requerimientos del mercado de trabajo, de intermediación y de certificación de competencias.

• Ampliar la participación laboral de las mujeres, en condiciones de trabajo decente, es decir, en empleos de calidad, con seguridad social, derechos laborales y mejor representación sindical.

• Fortalecer las atribuciones fiscalizadoras de la Dirección del Trabajo para garantizar los derechos laborales de las trabajadoras.

• Desarrollar programas integrales de apoyo al emprendimiento de mujeres para que mejoren su productividad e ingresos, reduciendo las brechas de género.

• Reducir la brecha salarial perfeccionando la Ley Nº 20.348 y estableciendo procedimientos efectivos de difusión, denuncia, fiscalización y aplicación de sanciones por su incumplimiento.

• Desarrollar políticas de corresponsabilidad social (Estado, empresas, trabajadores/as) que favorezcan la conciliación entre el desempeño laboral, la vida familiar y personal.

• Reformular el Código del Trabajo para asegurar la igualdad y no discriminación de las trabajadoras, incluyendo la corresponsabilidad en la crianza y los permisos posnatales para madres y padres.

• Asegurar que las instituciones y empresas públicas apliquen integralmente las directrices del Código de Buenas Prácticas laborales, incluyendo la participación equilibrada de mujeres y hombres en sus cargos directivos y directorios.

Estos son los aspectos destacados en la agenda para la autonomía económica de las mujeres que deberán ser examinados en los programas.

[2]Michelle Bachelet al firmar el proyecto de ley que se envió al Parlamento en marzo de 2014.

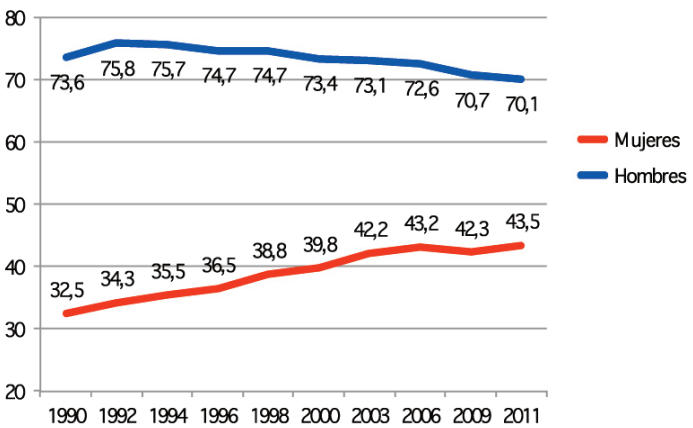
Panorama actual de la situación laboral femenina en Chile

Se ha seleccionado la tasa de participación femenina en el trabajo remunerado como variable fundamental del estudio. Sobre ella se centra el resultado esperado del análisis, de modo de arrojar luz sobre su bajo nivel –con los antecedentes disponibles– y contribuir con propuestas a su aumento.

En nuestra concepción, la tasa de participación de las mujeres en el trabajo remunerado está asociada a la tasa de su participación en el no remunerado, debido en parte a la realidad y en parte a la percepción que asigna a todas las mujeres las tareas domésticas y de cuidados (incluidas las solteras y sin hijos/as y sin otras personas a cargo).

En Chile, la participación económica de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado se encuentra por debajo del promedio regional de América Latina. Medida por la tasa de participación laboral femenina, que en la región aumento´tres puntos porcentuales en las últimas dos décadas (de 49,2% en 1990 a 52,6% en 2011), Chile tiene valores más bajos, aunque el incremento fue mayor, de 32,5% a 43,5% en igual período, se mantuvo en 9 puntos porcentuales bajo la media regional.

Gráfica 1. Chile 1990-2011: Evolución de la tasa de participación laboral por sexo.



Fuente: Encuesta CASEN, 1990-2011.

La baja tasa de participación femenina lleva a preguntarse por las razones que la producen. ¿Proviene de estructuras de restricciones que las mujeres enfrentan para incorporarse y/o mantenerse en el trabajo? ¿De qué tipo serían dichas restricciones? ¿O para algunas mujeres no son evidentes las ventajas de trabajar de manera remunerada? ¿Está el mercado laboral muy poco adecuado para incorporar personas sin consideración de su sexo? ¿Son otras instituciones –legales, administrativas, de servicios– las que no se han adecuado para lograr un mercado sin diferencias de género? ¿La sociedad no está preparada para que las tareas, los recursos y los tiempos se compartan igualitariamente entre ambos sexos?

Junto con la menor participación, las mujeres ocupadas en Chile se distribuyen en las diversas

ramas de actividad económica según patrones diferentes a los de los hombres concentrándose, por ejemplo, en el sector de servicios, con bajas remuneraciones y en puestos de trabajo de poca calidad. Dichas desigualdades sugieren que en unos y otros espacios y actividades, mujeres y hombres participan según el orden de género de nuestra sociedad, que contempla las normas, costumbres, creencias, y valores incorporadas explícita o implícitamente en las instituciones, reproduciendo la inequidad de género.

a. Tasa de participación de las mujeres en el trabajo remunerado y no remunerado

El aumento en la participación económica femenina se mantiene en el tiempo debido al ingreso de nuevas generaciones de mujeres con participación más alta, la que mantienen a lo largo de su vida, generándose un "efecto cohorte" al ser reemplazadas las generaciones más antiguas, cuyas tasas de participación son menores. También durante el ciclo de vida la participación de cada cohorte varía desde niveles altos entre los 25 y 50 años y menores en ambos extremos de edad: muy jóvenes y mayores. Es una hipótesis realista postular que las nuevas generaciones tendrán una mayor predisposición a trabajar de forma remunerada. Hay una renovación generacional desde el punto de vista de la actitud, de la preparación –mujeres con más años de estudio– y de las expectativas. Cada vez está más presente en las mujeres la exigencia de producir su propio sustento.

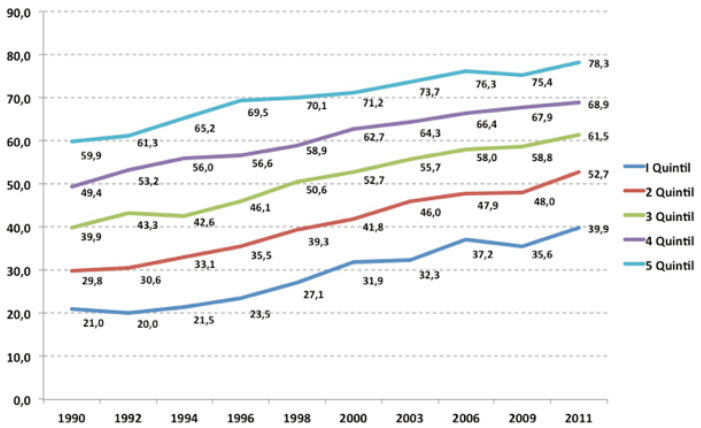
Cuadro 1. Chile 1990-2013: Tasas de participación en la fuerza de trabajo por sexo, según diversas fuentes estadísticas

Año	CASEN 2011			INE. ENE hasta 2009 y NENE Trimestres oct-dic. *		
	Mujeres	hombres	Ambos sexos	Mujeres	hombres	Ambos sexos
1990	32,5	73,6	52,0			
1992	34,3	75,8	54,0			
1994	35,5	75,5	54,6			
1996	36,5	74,7	54,8			
1998	38,8	74,7	55,9			
2000	39,8	73,4	55,9			
2003	42,2	73,1	57,1			
2006	43,2	72,6	57,3	38,5		
2007				40,3		
2008				41,6		
2009	42,3	70,7	55,7	41,9		
2010				46,6	72,5	59,3
2011	43,5	70,1	55,9	47,8	72,1	59,7
2012				47,7	71,8	59,5
2013				48,3	72,0	59,9

Fuente: Columnas 1, 2 y 3: encuesta CASEN 2011. Situación ocupacional previsional e ingresos del trabajo. Columnas 4, 5 y 6: INE, ENE 2006-2009; NENE 2010-2013. Cuadros de Población Total y de 15 años y más por situación en la fuerza de trabajo, según período, por sexo. Trimestres octubre–diciembre.

* La forma de medición de la actividad cambió entre las dos encuestas de empleo ENE y NENE.

Gráfica 2. Chile 1990-2011: Participación económica de las mujeres de 25 a 59 años (según quintiles de ingreso autónomo)



Fuente: Informe de Desarrollo Social (MDS, 2013).

Al desagregar la participación de las mujeres entre 29 y 59 años, según quintiles de ingreso autónomo[3], se aprecian grandes diferencias que no se han modificado en el período de 1990 a 2011. La participación según niveles de ingreso se ha incrementado en todos los quintiles pero las diferencias de participación se han mantenido. Así, la distancia entre la participación de las mujeres pertenecientes al quintil más pobre y al más rico en 1990 llegaba a 38,9 puntos porcentuales y en 2011 se mantenía en 38,4 puntos porcentuales, como se muestra en la Gráfica 1. La evolución muestra la permanencia de la estratificación del mercado laboral por quintiles, la que se mantiene prácticamente sin cambios en más de 20 años.

Se ha calculado también una tasa de participación en el trabajo no remunerado que mide solamente la proporción de mujeres que no tienen un empleo u ocupación remunerada por dos motivos declarados por ellas: "quehaceres del hogar" y "tener problemas para trabajar" que incluye a quienes dicen que no tienen con quién dejar a los/las niños/as, a personas adultas mayores o a otro/a familiar, es decir, aquellas que deben desempeñar un trabajo de cuidados y no tienen sustitución. Como ya se dijo, no son las únicas que trabajan para el hogar, pero están dedicadas a ello como actividad principal.

Las mujeres de los hogares con menor ingreso participan menos en el trabajo remunerado y más en el no remunerado. Aun así, sumadas ambas participaciones, la proporción de mujeres dedicadas a ambos trabajos aumenta a medida que sube el ingreso medio del hogar.

Cuadro 2. Chile 2011: Indicadores de mujeres mayores de 15 años en la fuerza de trabajo (por quintiles)

Tasas	Quintil de ingreso autónomo *per cápita* del hogar					Total
	I	2	3	4	5	
Tasa de participación en el trabajo remunerado*	27,6	37,2	44,8	51,4	59,9	43,3
Tasa de participación en quehaceres del hogar y cuidados*	34,3	28,7	23,9	19,0	14,6	24,6
Suma de ambas tasas	61,9	65,9	68,7	70,4	74,5	67,9
Tasa de ocupación *	20,2	32,7	40,7	48,9	58,0	39,1
Tasa de desocupación**	26,8	12,1	9,1	4,8	3,1	9,7

Fuente: Encuesta CASEN 2011. La clasificación de hogares se basa en el ingreso autónomo del hogar, es decir, antes de recibir diferentes ayudas o subsidios que lo aumenten.

(*) Porcentajes sobre las mujeres en edad de trabajar.
(**) Porcentaje sobre el total de "ocupadas más desocupadas".

Para conocer los condicionantes de la no participación y poder evaluar las bases de políticas promotoras de empleo para las mujeres, hay que enfocar la investigación en quienes menos participan: las mujeres de los hogares más pobres, las que tienen menor nivel educacional y las ubicadas en los extremos etarios: muy jóvenes o mayores.

La "no participación" remite al grupo estadístico de las "inactivas". En este conjunto, definido para el tramo de edad de 15 años y más, se está incluyendo a niñas a partir de 15 años que continúan estudios con dedicación exclusiva, a mayores de 60 con derecho a jubilación, a mayores sin derechos pero que ya habrían abandonado el mercado laboral, y a algún contingente de enfermas, de incapacitadas para trabajar, o en otras situaciones, que componen a aquellas que no trabajan ni están deseando trabajar. El resto del conjunto podría trabajar en forma remunerada pero, en su mayor parte, están dedicadas exclusivamente al trabajo no remunerado en el hogar o al cuidado de niños/as, ancianos/as o enfermos/as. Sin considerar todavía la

[3]El Ingreso Autónomo se define como el "Ingreso por concepto de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, autoprovisión de bienes producidos por el hogar, bonificaciones, gratificaciones, rentas, intereses, así como jubilaciones, pensiones, montepíos y transferencias entre privados".

simultaneidad de ambos trabajos, tanto remunerados como no remunerados, algunas pistas del comportamiento de las mujeres se podrían deducir de las estadísticas oficiales que las separan convencionalmente en activas e inactivas.

Del total de mujeres consideradas inactivas, 40% se dedican a los quehaceres del hogar (30%), con incompatibilidad con el trabajo remunerado, y al cuidado de otros/as (9,6%). Este último grupo declara tener problemas para trabajar (habría un deseo de hacerlo) Está constituido por quienes dicen que no tienen con quién dejar a los/las niños/as, a las personas adultas mayores o a otro/a familiar, es decir, por aquellas que deben desempeñar un trabajo de cuidados y no tienen sustitución. Esta situación es la que se reparte más desigualmente entre los hogares, cargando relativamente más a los más pobres (13%), y liberando a los más ricos, que pueden satisfacer parte del cuidado en el mercado (4,3%). Finalmente, las estudiantes constituyen una cuarta parte (26%) del total (más en el quintil más rico) y una quinta parte está constituida por jubiladas o pensionadas.

Cuadro 3. Chile 2011: Distribución porcentual de mujeres inactivas, por razones de inactividad

Razones de inactividad	I	II	III	IV	V	Total
Quehaceres del hogar	29,8	30,2	30,7	30,0	29,5	30,1
Limitaciones de condiciones personales o familiares: cuidado de otros/as	13,0	11,1	8,9	6,2	4,3	9,6
Posibilidad de empezar a trabajar pronto	1,0	0,6	1,0	0,7	0,7	0,8
Estudiantes	25,1	25,3	24,6	27,4	33,4	26,4
Jubiladas, pensionadas	17,0	17,9	23,2	23,7	22,2	20,2
Está enferma o tiene una discapacidad	6,8	6,2	5,9	4,8	3,1	5,7
Desaliento	4,5	5,0	3,0	4,0	4,4	4,2
Otra razón	2,8	3,6	2,9	3,1	2,5	3,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta CASEN 2011.
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN 2011.

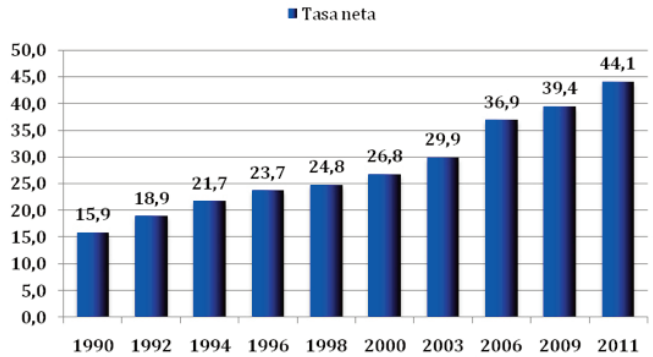
Para sintetizar, si bien hubo un importante aumento de la tasa de participación femenina en el mercado laboral, este no fue acompañado de una mejora en la calidad de los trabajos a los que acceden las mujeres chilenas; tampoco ha permitido eliminar la brecha salarial entre hombres y mujeres, ni conseguir una redistribución de las responsabilidades domésticas y familiares. Una importante proporción de mujeres permanece fuera del mercado laboral; la mayoría de ellas pertenece al quintil de menores ingresos y su principal dificultad corresponde al trabajo doméstico realizado en sus hogares y a la obligación de cuidar a otros/as.

El cuidado infantil

Los quehaceres del hogar y el cuidado de otros/as (de niños/as, personas adultas mayores y enfermos/as) aparecen como los principales motivos por los que las mujeres no participan en el mercado laboral. Por lo tanto, es importante revisar la educación preescolar, ya que la tasa de participación femenina se reduce con la presencia de hijos/as menores de 6 años en el hogar.

La educación preescolar en Chile atiende a niños/as de hasta 6 años de edad y no es obligatoria. La Educación Parvularia se divide en un primer ciclo para niños/as de 0 a 3 años y un segundo ciclo para niños/as de 4 a 6 años. Estos ciclos se dividen en los siguientes niveles: sala cuna menor (de 0 a 1 año de edad), sala cuna mayor (de 1 a 2 años), nivel medio menor (de 2 a 3 años), nivel medio mayor (de 3 a 4 años), pre kínder o primer nivel de transición (de 4 a 5 años), kínder o segundo nivel de transición (de 5 a 6 años).

Gráfica 3. Chile 1990-2011: Tasa neta de educación preescolar. (Porcentaje de niños de 0 a 5 años que asiste a educación preescolar).



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN 2011.

La cobertura para la educación preescolar ha ido aumentando progresivamente a partir de 1990; sin embargo, en 2011 la cobertura neta alcanzaba a solo 44% de los/las menores de 6 años.

Además, la distribución según edades y quintiles de ingreso muestra grandes diferencias de asistencia según las edades de los/las niños/as. Solo 4% de los/las menores de un año asiste a una sala cuna, en tanto 84% de entre 4 y 6 años asiste a un jardín infantil. No se observan grandes diferencias por quintiles de ingreso en los/las menores de 2 años, quienes en todos los niveles de ingreso muestran una baja cobertura. Entre los 2 y 6 años se observan diferencias, siendo mayor la asistencia entre los/las niños/as pertenecientes a los hogares de mayores ingresos.

Cuadro 4. Chile 2011: Niños que asisten a la educación preescolar por edad y quintil de ingresos (en porcentajes)

Ingresos en quintiles	Hasta 1 año	1 a 2 años	2-4 años	4-6 años
Quintil 1	5,0	18,0	39,9	81,6
Quintil 2	3,3	12,0	40,3	84,0
Quintil 3	6,5	15,8	39,0	85,0
Quintil 4	1,7	17,8	42,9	87,8
Quintil 5	1,6	21,6	52,4	86,8
Total	4,1	16,2	41,7	84,3

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN 2011.

Cuando no existe una oferta pública suficiente de salas cuna y jardines infantiles, las madres de los hogares más pobres con hijos/as pequeños/as para trabajar deben buscar otras soluciones que incluyen el apoyo de vecinas y la ayuda de otros/as familiares, como madres e hijas mayores.

Es preciso señalar que, a partir de 2006, primer período de la presidenta Bachelet, hubo un esfuerzo importante por aumentar la oferta de salas cuna, las que se incrementaron de unas 508 salas cuna públicas en 2005 a 3.500 en 2009. En 2013, la oferta pública (JUNJI, INTEGRA y MINEDUC) de salas cuna para niños y niñas de 0 a 2 años alcanzaba a 4.313, con una capacidad de 146.650 niños y niñas. El número de matrículas era de 151.574. Las salas de niveles medios para niños y niñas de 3 a 4 años eran 4.090, con una capacidad de 242.452, y las matrículas alcanzaban a 334.336[4].

Cuadro 5. Chile 2011: Niños que asisten a la educación preescolar según actividad de la madre (en porcentajes)

Actividad de la madre	0 a 1 año	1 a 2 años	2 a 4 años	5 a 6 años
Estudiante	10	19	45	83
Ocupada	6	25	52	88
Desocupada	6	35	51	84
Inactiva	2	7	30	80
Total	4	16	42	84

Fuente: Encuesta CASEN 2011.

Los/las hijos/as de madres activas, menores de 2 años, no asisten a salas cuna; los cuidados se proveen en los hogares con servicio doméstico remunerado, apoyo familiar y de vecinas. Es posible suponer que existe un mandato cultural que indica que en los primeros años de vida los/las niños/as deben estar en casa al cuidado de la madre, por lo que es necesario examinar si el aumento en la oferta pública de salas cuna ha tenido un impacto importante en el uso de ellas en los sectores de menores ingresos.

[4] Datos del Departamento de Planificación, JUNJI.

Principales normas que regulan el empleo y la autonomía económica de las mujeres

La legislación que afecta la autonomía femenina se encuentra en los Códigos Civil, del Trabajo y de Comercio. Las normas que regulan tanto el trabajo femenino como el masculino se encuentran en el Código del Trabajo, si bien existe legislación que se orienta específicamente a las trabajadoras o a sectores de empleo femenino, como es el caso de las trabajadoras de casa particular.

A continuación se listan las principales leyes que se orientan al trabajo y la autonomía económica de las mujeres, a partir de 2001, según la fecha de promulgación.

• Ley N°19. 739, 6 julio de 2001, **evita la discriminación por edad y estado civil** en la postulación de empleos.

• Ley N° 20.005 de **Acoso sexual**, 18 de marzo de 2005, tipifica y sanciona las situaciones de acoso sexual en el ámbito laboral, modificando el Código del Trabajo.

• Ley N° 20.047, 2 de septiembre de 2005, establece **permiso paternal** de 4 días en el Código del Trabajo.

• Ley N° 20.166, 12 febrero de 2007, establece el **derecho de las madres trabajadoras a amamantar a sus hijos/as** menores de dos años aun cuando no existan salas cuna.

• Ley N° 20.399, 23 noviembre 2009, otorga **derecho a sala cuna** al trabajador, en caso de tuición o si la madre fallece.

• Ley N° 20.336, 3 de abril de 2009, reconoce el derecho a descansar en días festivos a las **trabajadoras de casa particular** "puertas adentro". Se fiscaliza por denuncia de la trabajadora.

• Ley N° 20.340, 25 de abril de 2009, **autoriza a cualquier cónyuge a renegociar deudas** respecto de viviendas adquiridas con el respaldo de los programas habitacionales estatales.

• Ley N° 20.348, 19 de junio de 2009, sobre **igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres**, incorporó este principio al Código del Trabajo. Este cuerpo legal, vigente desde de junio de 2009, establece que todo empleador debe dar cumplimiento al principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres que presten un mismo trabajo, no siendo consideradas arbitrarias las diferencias objetivas en las remuneraciones que se funden, entre otras razones, en las capacidades, calificaciones, idoneidad, responsabilidad o productividad. Como se indicó en las propuestas de autonomía económica del actual gobierno, esta ley se va a revisar, dado el escaso impacto que ha tenido, observable en el hecho de que la brecha se ha mantenido, existe desconocimiento de la ley por los/las trabajadores/as, hay baja sindicalización femenina y durante 2014 solo se han recibido 12 denuncias. Se revisará el procedimiento de denuncia –para que garantice la confidencialidad –, y se ampliará el rango de empresas (de 200 a 50 trabajadores/as) que están obligadas a elaborar y mantener el registro de cargos y funciones, entre otros aspectos.

• Ley N° 20.367, 7 de agosto 2009, hace extensivo el **permiso paterno de 5 días a la madre en caso de adopción de un/a menor.**

• Ley N° 20.399, 23 de noviembre de 2009, **extiende el derecho de sala cuna al padre trabajador** y otros trabajadoras/es, que tengan la tuición de un niño menor de dos años.

• Ley N° 20.255, 31 agosto de 2011, establece una **reforma previsional** que crea un sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez, en adelante "sistema solidario", complementario del sistema de pensiones. Incluye pensión básica solidaria de vejez e invalidez. El decreto 29 aprueba el reglamento de bonificación por hijo/a para las mujeres que se establece en esta ley.

• Ley N° 20.545, 17 de octubre de 2011, modifica las normas de **protección a la maternidad**, creando el derecho posnatal parental de 12 semanas adicionales al posnatal ya existente para las madres (también de 12 semanas), de las cuales las 6 últimas pueden ser compartidas –por decisión de la madre– con el padre, por media jornada o jornada completa. Esta ley permite que los padres solo puedan acceder al posnatal en su última etapa (nunca inmediatamente después del parto) y mantiene vigente los cinco días de permiso que, por ley, tienen los padres de un recién nacido. En términos de implementación, hay pocos hombres que hayan tomado el permiso compartido.

• Ley N° 20607, 8 de agosto de 2012, modifica el Código del Trabajo, sancionando las **prácticas de acoso laboral.**

• Ley N° 20.680, 21 de julio de 2013, introduce modificaciones al Código Civil y a otros cuerpos legales, con el objeto de **proteger la integridad del/de la menor en caso de que sus padres vivan separados.** Esta ley incorpora expresamente el criterio de corresponsabilidad parental en el cuidado de los hijos y las hijas.

Hay dos artículos que están siendo discutidos por su efecto negativo sobre la autonomía económica de las mujeres.

• El **artículo 203 del Código del Trabajo** establece que en las empresas donde hayan 20 o más trabajadoras, el empleador/la empleadora deberá asumir los costos de las salas cuna de los/las hijos hijas/as de esas trabajadoras. Eso implica que, en la práctica, contratar a una mujer en edad reproductiva puede ser efectiva o potencialmente más caro que a un hombre en la misma condición, pues la ley asigna todos los costos del cuidado de los niños y las niñas menores de dos años a las mujeres. Esta norma opera como un desincentivo a la contratación de mujeres. Se propone que la ley se refiera también a los trabajadores en general, hombres y mujeres, y no solo a las trabajadoras. Este tema ha sido tomado por el Ministerio del Trabajo como prioritario en el desarrollo de las políticas de género.

• El **artículo 349 del Código de Comercio** impide ejercer actividades comerciales en igualdad de condiciones, al exigir a la mujer casada que no este´totalmente separada de bienes una autorización especial para celebrar una sociedad colectiva.

Normativa específica del trabajo doméstico

Dada su importancia como ocupación femenina, a continuación se presenta un cuadro con los avances en materia legislativa que atañen al trabajo doméstico remunerado. En octubre de2014 se aprobó un proyecto de ley que modifica la jornada, el descanso y la composición de la remuneración de las trabajadoras de casa particular (ver proyectos presentados).

Cuadro 6. Chile: Legislación relativa al trabajo doméstico de casa particula

Tema	Normativa
Definición del trabajo	Trabajadores de casa particular: las personas naturales que se dedican en forma continua, a jornada completa o parcial, al servicio de una o más personas naturales o de una familia, en trabajos de aseo y asistencia propios o inherentes al hogar. Se asimilan a los trabajadores de casa particular quienes realizan las mismas o similares labores que las señaladas, pero en instituciones cuya finalidad sea atender a personas con necesidades especiales de protección o proporcionando los beneficios propios de un hogar.
Contrato de trabajo	Contrato escrito obligatorio e inscripción no obligatoria.
Preaviso de despido	30 días, sustituible por el pago de la remuneración equivalente al período.
Indemnizaciones	Derecho a una indemnización a todo evento, financiada con aporte del empleador (4,11% de la remuneración mensual imponible). La obligación de efectuar este aporte tiene una duración de 11 años en relación con cada trabajador. Causal de despido especial: enfermedad contagiosa, clínicamente calificada de una de las partes o de las personas que habiten la casa, la cual da derecho a la otra parte para poner término al contrato.
Remuneraciones	En 2011 accedieron al 100% del ingreso mínimo legal (anteriormente era de 83% del mínimo). Para empleadas puertas afuera los cargos de alimento y habitación es obligatoria de cargo del empleador y no se pueden imputar a la remuneración de la trabajadora. No prevé el derecho al aguinaldo. Tienen derecho al pago de horas extraordinarias, bolsa de 15 horas semanales con un recargo de 50% sobre el valor hora del sueldo convenido, trabajadora puertas afuera.
Jornada laboral	Sin limitación para las trabajadoras puertas adentro. Sería de 12 horas atendiendo a los descansos obligatorios (9 horas ininterrumpidas y 3 fraccionables durante la jornada). En 2014 se modificó la jornada laboral para las trabajadoras puertas afuera a 35 horas, lo que se implementará en los próximos tres años. Distribución: 5 días de 9 horas diarias o 6 días de 7 horas y media al día. Durante la jornada, descanso en las comidas para trabajadoras puertas adentro. A lo largo de la jornada, descanso de media hora para trabajadoras puertas afuera, que no se contabiliza como parte de la jornada laboral.

Tema	Normativa
Descanso	Domingos y festivos. Descanso diario: Mínimo de 12 horas, dividido en 9 horas continuas y tres durante la jornada para la trabajadora puertas adentro. De 30 minutos, no imputable a la jornada para las trabajadoras puertas afuera. Descanso semanal: Un día a la semana para las trabajadoras puertas adentro. Todos los domingos obligatorios más 4 días adicionales al mes, es decir 8 días en total al mes para las trabajadoras puertas adentro.
Vacaciones	A partir de un año de trabajo: 15 días hábiles. A partir de 10 años de trabajo: un día adicional de vacaciones por cada 3 nuevos años trabajados.
	Gozan de los mismos feriados que el resto de los trabajadores.
Salud	Conforme al orden legal, en Chile las personas que trabajan pueden optar entre el sistema público de salud (FONASA) o una Institución de Salud Previsional (ISAPRE). El costo de la cobertura de salud es asumido por el/la trabajadora/a (al igual que todos los trabajadores), pero es el empleador quien debe realizar la deducción y pago correspondiente. Las trabajadoras de casa particular, tienen derecho a esta cobertura en cualquiera de sus modalidades.
Fuero maternal	Las trabajadoras domésticas cuentan con fuero maternal: prohibición del despido durante el período de embarazo y hasta 1 año después de terminado el descanso por maternidad.
Permisos pre y posnatal	Se reconoce el derecho al descanso por maternidad a las trabajadoras domésticas en igualdad de condiciones que las trabajadoras bajo el régimen general: Corresponden a 6 semanas antes del parto y 24 semanas descanso de posparto; 6 últimas semanas pueden compartir con el padre.
Asignación familiar	Derecho a asignación familiar por hijo/a igual que las trabajadoras de régimen general
Seguridad social	Las trabajadoras de casa particular tienen derecho y obligación de hacer cotizaciones al sistema de previsión social igual que todos los trabajadores dependientes. Es la propia trabajadora quien carga con la totalidad del aporte y la parte empleadora es la que debe efectuar mensualmente las deducciones correspondientes de la remuneración y realizar el pago a las instituciones de seguridad social.
Pensión por vejez e invalidez	Tienen derecho a pensión por vejez las trabajadoras afiliadas que hayan cumplido 60 años de edad.
Accidentes del trabajo y enfermedad profesional	Es obligación del empleador afiliar a los trabajadores en el seguro social obligatorio contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y efectuar las cotizaciones correspondientes que en este caso son de su cargo.

Fuente: Arriagada y Todaro (2012) con base en el Código del Trabajo, Capítulo V, Del contrato de trabajadores de casa particular, Art. 146 y siguientes, y actualización según la nueva legislación aprobada.

Proyectos de ley presentados

Para fortalecer los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres, el 1° de abril de 2014 se ha ingresado al Congreso Nacional –mediante Mensaje Presidencial– el **proyecto de ley que crea el Ministerio de la Mujer y de la Equidad de Género** (Boletín N° 9287-075), cuyo principal objeto es fortalecer la institucionalidad de género a partir de la consagración de una Secretaría de Estado que cuente con las capacidades normativas para desarrollar políticas y programas públicos intersectoriales y con pertinencia territorial que se hagan cargo de las principales discriminaciones y desventajas que experimentan las mujeres.

Proyecto de modificación de la ley de salas cuna. Este proyecto de ley, enviado al Congreso Nacional el 22 de agosto de 2013, modifica el artículo 203 del Código del Trabajo. Tiene como objetivo aumentar la fuerza laboral femenina y propender a la igualdad de género en el mercado de trabajo. En la actualidad cada empresa con 20 trabajadoras o más debe proveer sala cuna a sus trabajadoras, lo que hace más caro contratar mujeres. Esta regla afecta los sueldos de las mujeres, porque los empleadores traspasan gran parte del costo de la sala cuna a las mujeres, pagándoles sueldos más bajos. El proyecto establece un seguro social de salas cuna mediante la creación de un fondo, que se financiara con una cotización mensual de 1% del sueldo imponible de todos los trabajadores y que será de cargo del empleador. No obstante, eso no significara un aumento de costo ya que, por otro lado, se reducirá la cotización del seguro de cesantía de 3% a 2%. Todas las mujeres con contrato de trabajo regido por el Código del Trabajo tendrán acceso al beneficio, sin importar el número de trabajadoras que tenga la empresa. Se financiara un arancel mensual de hasta $160.000 por cada niño/a menor de 2 años que asista al nivel sala cuna y de hasta $130.000 por cada niño/a mayor de 2 años y menor de 3 que asista al nivel medio menor del jardín infantil. También incluye el pago de matrícula.

Proyecto de ley que reduce la jornada laboral de trabajadora de casa particular. En mayo de 2012 ingreso al Congreso Nacional un proyecto de ley que modifica la jornada, el descanso y la composición de la remuneración de las trabajadoras de casa particular. Se propone reducir la jornada para quienes trabajan “puertas afuera”, es decir, para quienes residen o pernoctan en la casa de sus empleadores/as. Actualmente, la jornada puede llegar a 72 horas semanales. Lo que propone el proyecto es reducirla a un máximo de 45 horas semanales, igualándola a la del resto de los trabajadores y trabajadoras del país, la que se podrá distribuir hasta en un máximo de 6 días. Esta reducción se hará en un período transitorio de 2 años y 3 meses. Esta legislación acaba de ser aprobada (Cuadro 6).

Políticas y programas orientados a la autonomía y participación económica de las mujeres

Dado su carácter intersectorial y transversal, las políticas de género orientadas a la autonomía económica y a mejorar la participación laboral y social de las mujeres se encuentran en diferentes ministerios y reparticiones públicas. El Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), al tener el carácter de coordinador de las políticas, no las ejecutan, por lo que la implementación de las políticas de género se realiza mediante convenios con diversas instituciones, servicios y fundaciones, como la Fundación para el Progreso y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) –dependiente el Ministerio del Trabajo y Previsión Social– y el Ministerio de Desarrollo Social.

Se informan 402 programas evaluados por el Ministerio de Desarrollo Social, de ellos se han identificado 14 orientados hacia la autonomía y el empleo de las mujeres. Cuatro son nuevos y diez continúan con alguna reformulación en diversos ministerios y servicios (Cuadro 7). En general la mayoría de ellos se focaliza hacia las mujeres más pobres y vulnerables, principalmente urbanas. Sus actividades se dirigen a mejorar su capacitación, a proveerles bonos para mejorar sus ingresos, a proporcionarles atención a los/las hijos/as escolares y ayudarles a financiar microempresas y autoempleo.

Cuadro 7. Chile 2014: Programas gubernamentales orientados a la autonomía y la participación económica de las mujeres

Ministerio	Servicio	Programa	Nuevo/ Refor mulado
SERNAM	Gobiernos municipales	Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar	R
SERNAM	PRODEMU	Mujer Emprende/Aprendiendo a emprender	R
SERNAM y Ministerio de Educación	JUNAEB	De 4 a 7 Mujer Trabaja Tranquila	N
SERNAM	Instituto Nacional de Normalización	Buenas Prácticas Laborales	R
INDAP	SENCE	Capacitación Mujeres Campesinas	R
Ministerio del Trabajo	SENCE	+ Capaz	N
Ministerio de Desarrollo Social		Subsidio al Empleo de la Mujer, Bono al Trabajo de la Mujer, Ingreso Ético Familiar	R
Ministerio de Desarrollo Social Ministerio del Trabajo	PRODEMU	Desarrollo Competencias Laborales a Mujeres, Ingreso Ético Familiar	R
Ministerio de Economía	SERCOTEC	Capital Abeja, fondo concursable para emprendimientos de mujeres y para micro y pequeñas empresas	R
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Instituto de Previsión Social	Talleres de Promoción de Derechos Previsionales y Laborales	N
Ministerio de Interior y Seguridad Pública	Subsecretaría de Prevención del Delito	Programa de Apoyo Integral a Mujeres Privadas de Libertad	N
PRODEMU	PRODEMU	Ellas Buscan Trabajo	R
PRODEMU	PRODEMU	Mejorando mi Negocio	R
Ministerio de Desarrollo Social	Municipalidades JUNAEB IND	Centros de Atención para Hijos de Mujeres Temporeras	R

Fuente: Elaboración propia con base en la información del SERNAM, el Ministerio de Desarrollo Social, PRODEMU, el Ministerio del Trabajo, SENCE, el Ministerio de Economía, Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC).

La mayoría de los programas se dirigen a las mujeres más pobres y vulnerables (30% o 40% más pobre según ficha de protección social, tres primeros quintiles de ingreso familiar). El grupo de edad al que se orientan corresponde a las edades centrales de participación económica (25 a 59 años, 18 a 59 años, mayores de 18 años). En lo que respecta a la cobertura, el de mayor cobertura (Bono) llega a casi 180 mil mujeres, y a 240 mujeres el de menos cobertura, que corresponde a un grupo muy focalizado, el de mujeres presas. Los presupuestos corresponden a la cobertura, los mayores a los programas de bonos y los ligados al Programa de Ingreso Ético Familiar.

Cuadro 8. Chile 2014: Características de los programas gubernamentales orientados a la autonomía y la participación económica de las mujeres.

Programa	Mujeres a las que se dirige	Cobertura	Presupues 2013-201
Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar	Mujeres de 25 a 60 años 30% más pobres	30.000 mujeres 2,3% de la población objetivo	2.782.000.000 2013 US$5.620.202
Mujer Emprende/Aprendiendo a emprender	Mujeres de 18 a 59 años 40% más pobre	4.640 mujeres 0,75% de la población objetivo	3.433.000.000 2013 US$6.935.353
De 4 a 7 Mujer Trabaja Tranquila	Mujeres activas mayores de 18 años de los tres primeros quintiles	9.520 mujeres 0,86% de la población objetivo	2.320.000.000 2013 US$4.686.868
Sello de Buenas Prácticas Laborales	No corresponde	No corresponde	No correspon
Capacitación Mujeres Campesinas	Mujeres campesinas mayores de 18 años	3.200 mujeres 4,1% de la población objetivo	2.236.000.000 2014 US$3.964.539
Más Capaz	Mujeres de 30 a 54 años y jóvenes de 19 a 29 años de los tres primeros quintiles	75.000 mujeres 2,9% de la población objetivo	96.802.269.000 2014 US$ 171.635.229
Subsidio al Empleo de la Mujer, Bono al Trabajo de la Mujer, Ingreso Ético Familiar	Mujeres de 25 a 60 años del 30% más pobre Ingreso menor a 383.000 pesos (US$680 aprox.)	179.719 mujeres 15% de la población objetivo	26.861.000.000 2013 US$ 54.264.646
Desarrollo Competencias Laborales a Mujeres, Ingreso Ético Familiar	Mujeres de 18 a 65 años desempleadas del IEF	760 mujeres 2,8% de la población objetivo	430.000.000 2013 US$ 868.687
Capital Abeja, fondo concursable para para emprendimientos de mujeres y para micro y pequeñas empresas	Mujeres emprendedoras, concursan por un monto de 500.000 a 1.500.000 de pesos. (entre 890 y 2600 US $ aprox.)	2.615 mujeres	s/i
Talleres de Promoción de Derechos Previsionales y Laborales	Mujeres rurales	300 mujeres 0,05% de la población objetivo	142.256.000 2014 US$ 252.227
Programa de Apoyo Integral a Mujeres Privadas de Libertad	Mujeres presas	240 mujeres y sus familias 7,3% de la población objetivo	483.859.000 2015 (estimado) US $806.431
Ellas Buscan Trabajo	Mujeres entre 18 y 50 años, 40% más vulnerable FPS<11.734.	4.837 en 2013 0,79% de cobertura	2.105.626.000 2013 US$4.253.790
Mejorando mi Negocio	Mujeres entre 18 y 65 años, 40% más vulnerable FPS<11.734.	4.323 en 2013 1,22% de cobertura	2.414.819.000 2013 US$ 4.878.422
Centros de Atención para Hijos de Mujeres Temporeras	Mujeres temporeras	11 mil personas	327.599.000 2013 US$ 661.816

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social, Banco Integrado de Programas www.programassociales.cl

* Los presupuestos se calcularon en dólares para efectos comparativos con otros países con la siguiente valoración: Valor del dólar período enero-diciembre de 2013 = 495 y enero-octubre de 2014 = 564, según datos del Banco Central. Para 2015 se proyectó el tipo de cambio según las expectativas económicas en 600 pesos.

A continuación y considerando el esquema de Nayla Kabeer (2012) sobre estructura de restricciones, se listan las barreras que distingue esta autora y se incluyen los programas que apuntan a reducir esas barreras. Un programa puede orientarse a más de una barrera, como en el caso de los programas con varios objetivos.

I. Barreras de ingreso

1. Discriminaciones y prejuicios de los/las empleadores/as en procesos de reclutamiento y selección: costos de la maternidad, percepción de las mujeres como trabajadoras secundarias, con escasa capacitación y otros del orden subjetivo.

Subsidio al Empleo de la Mujer del Ingreso Ético Familiar. Este programa consiste en la entrega de un bono, cuyo monto se calcula según el nivel de ingresos de la trabajadora. Así, el llamado Bono al Trabajo de la Mujer entrega un aporte al empleador o la empleadora que busca incentivar la contratación de mujeres que pertenecen a los grupos más vulnerables del país, la que es todavía muy baja. La cobertura se estima que alcanzará entre 2012 y 2014 a 300 mil mujeres.

Desarrollo de Competencias Laborales del Ingreso Ético Familiar. Es un programa capacitación destinado a mejorar las posibilidades de incorporación de las mujeres al trabajo remunerado e incrementar el ingreso familiar por encima la línea de indigencia. Su cobertura alcanza a alrededor de 700 mujeres por año.

Mujeres Trabajadoras y Jefas de hogar. Este programa quiere contribuir a la inserción laboral de calidad de las mujeres, entregándoles herramientas para enfrentar las principales barreras de acceso que enfrentan en el mercado del trabajo. Su cobertura fue de 17 mil mujeres en 2013 en el componente habilitación laboral.

Ellas Buscan Trabajo. Este programa está orientado a la inserción laboral de las mujeres de 18 a 50 años en situación de vulnerabilidad social para la generación de ingresos autónomos. En 2013, tuvo 4837 mujeres beneficiarias.

Programa de Apoyo Integral a Mujeres Privadas de Libertad. Este programa promueve la inserción social y laboral en mujeres privadas de libertad, por medio del mejoramiento de competencias laborales, para ingresar al mundo laboral de manera dependiente, junto con la intervención psicosocial especializada para disminuir factores de riesgo delictivo, promover el desarrollo de habilidades cognitivas y relacionales, y generar estrategias de integración familiar.

2. Imposibilidad de conciliar el trabajo remunerado con el no remunerado, por no resolver el cuidado de los/las hijos/as al no confiar para ello en instituciones.

Programa de 4 a 7 Mujer Trabaja Tranquila. Este programa busca contribuir a la inserción y permanencia laboral de madres y mujeres responsables del cuidado de niños y niñas de 6 a 13 años, mediante apoyo educativo y recreativo después de la jornada escolar.

Centros de Atención para Hijos de Mujeres Temporeras. Este programa trata de ayudar a las madres, padres o cuidadores/as principales que no pueden optar por trabajos de temporada durante los meses de enero y febrero de cada año, por no contar con una alternativa para el cuidado de los/las niños/as de 6 a 12 años que tienen a su cargo. En 2013, cubrió a 10.324 niños y niñas.

II. Barreras de permanencia (discriminaciones en el espacio laboral). Se refiere a las dificultades para la promoción de las mujeres, a la existencia de una brecha salarial, y de un "techo de cristal" que limita la promoción de mujeres en puestos de alta responsabilidad.

1. Brecha salarial

Ley N° 20.348, 19 de junio de 2009, sobre **igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres** pero que no se ha aplica en la práctica.

2. Prejuicios de empleadores respecto al desempeño y el ascenso de las mujeres: las mujeres como fuerza de trabajo secundaria (despidos, no ascenso).

Buenas Prácticas Laborales. Este programa busca potenciar la incorporación de buenas prácticas laborales con equidad de género en las organizaciones dispuestas a revisar sus prácticas laborales y a obtener el Sello Iguala-Conciliación, Vida Laboral, Familiar y Personal. Se orienta a organismos públicos y privados.

III. Restricciones intrínsecas

1. Normas, creencias y valores.

Se observa la falta de uso de salas cuna en menores de 2 años.

2. La distribución de las tareas domésticas en cuanto al género.

No hay programas en esa dirección.

3. El tipo de trabajo que pueden ejercer los hombres y las mujeres en el ámbito productivo (el mercado).

Capacitación Mujeres Campesinas. El objetivo de este programa es apoyar la formación y capacitación de mujeres campesinas para el desarrollo de iniciativas productivas agrícolas, estimulando el desarrollo de competencias de emprendimiento y gestión, que les permitan realizar proyectos de negocios de manera competitiva y sustentable. Se estima una cobertura de 3.000 mujeres para 2014.

Más Capaz. Es un programa de formación en oficios e inserción laboral, que apoya el acceso y la permanencia en el mercado laboral de mujeres y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, financiando acciones de capacitación que les permitan el aprendizaje adecuado de oficios para una inserción en puestos de trabajo de calidad.

4. La división sexual de las tareas dentro del mercado. Se refiere a la existencia de ocupaciones consideradas para mujeres o para hombres. Por ejemplo, tareas de cuidados como educador de párvulos sólo para mujeres o trabajador en una mina sólo para hombres.

No hay programas en esa dirección.

5. La existencia de estereotipos de género y la atribución de distintas calidades y capacidades a los hombres y las mujeres, entre otras. Por ejemplo, que la madre debe encargarse del cuidado de los/las hijos/as y debe tomarse los permisos laborales cuando se enferman.

No se toman los permisos paternos aunque existe el marco legal propicio.

IV. Restricciones impuestas (por los Estados y los mercados)

1. Las preferencias de los empleadores.

No hay programas en esa dirección.

2. Normas culturales y regulaciones legales que establecen el acceso y control de recursos (tierras, capital, crédito, tecnología, etcétera). Existen trabas legales que limitan el acceso de las mujeres a esos factores productivos.

Mejorando mi Negocio. Este programa se orienta a habilitar competencias de emprendimiento, entregar capacitación técnica e intermediación a las mujeres trabajadoras por cuenta propia para la obtención de aquellos recursos que les permitan proyectar sus negocios. Se dirige a las microempresarias pertenecientes al 40% más vulnerable de la población. En 2013 llegó a 4.323 mujeres.

Capacitación a Mujeres Campesinas, ya descrito.

Capital Abeja. Es un fondo concursable que busca promover el fortalecimiento de las empresas –o crear nuevas– lideradas por mujeres, que están en una etapa inicial y que requieren financiamiento y capacitación para crecer y/o consolidarse. Entre 2009 y 2013 alcanzó una cobertura de 16.998 mujeres.

3. Redes sociales que controlan y transforman el conocimiento y la tecnología. Se ha observado la escasa participación de las mujeres en las redes y las dificultades para ser alfabetizadas tecnológicamente.

Mujer Emprende. Con este programa se busca contribuir a la visibilización y el aumento del emprendimiento femenino, generando redes y alianzas que fortalezcan y desarrollen las capacidades emprendedoras de las mujeres para contribuir en la sustentabilidad de sus negocios y su potencial crecimiento.

4. Acceso a los medios de comercialización. Se refiere a los esfuerzos de las empresas –habitualmente microempresas – de mujeres para conocer el mercado, adecuar a él sus productos y servicios, consolidando las relaciones con sus clientes y asegurando su satisfacción a largo plazo.

Financiamiento Capital Abeja, ya descrito.

Mejorando mi Negocio, ya descrito.

5. Acceso a la educación y al transporte. Se refiere a las mayores dificultades de las mujeres, en especial las de menores recursos, para acceder al ámbito público, a la educación y la formación profesional, y al transporte.

Programa Talleres de Promoción de Derechos Previsionales y Laborales. Este programa busca informar a mujeres rurales y a trabajadoras de casa particular –nacionales y extranjeras– acerca de sus derechos previsionales y laborales con el objetivo de aumentar su acceso a la previsión laboral y al uso de sus derechos laborales.

Programa Más Capaz. Provee bono de locomoción.

En síntesis, la mayoría de los programas se orienta a eliminar las barreras de ingreso al mercado laboral de las mujeres, especialmente los destinados a capacitar la oferta de trabajo. No obstante, se observan escasos programas orientados a aumentar la demanda de mano de obra y a reducir los prejuicios de los/las empleadores/as respecto a la mano de obra femenina. Pocos programas se dirigen a las barreras de permanencia en el mercado laboral, en especial a reducir la brecha salarial, a proporcionar a las mujeres oportunidades de capacitación y ascenso en igualdad de condiciones que los hombres. En lo que respecta a las restricciones intrínsecas e impuestas, se observan muy pocos programas que se orienten a modificar estereotipos relativos a los costos de la maternidad, la imagen de la mujer como trabajadora secundaria y otros.

Evaluaciones y sugerencias para el mejoramiento de las políticas y de los programas orientados a la autonomía y el empleo de las mujeres

Las evaluaciones existentes sobre los programas

El sistema de evaluación, de la Dirección de Presupuesto (DIPRES), se inició en 1997 y cuenta con distintas líneas de evaluación: Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), Evaluación de Impacto (EI), Evaluación de Programa Nuevos (EPN) y Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG). Todas han tenido su origen en protocolos de acuerdo suscritos con el Congreso Nacional, en los cuales anualmente se establecen los programas e instituciones a evaluar. Dependiendo de la línea, las evaluaciones son adjudicadas mediante licitación pública a entidades independientes o contratadas mediante concurso público a paneles conformados por consultores externos al sector público. A partir de 2003 se estableció la obligatoriedad legal de efectuar evaluaciones de programas públicos.

A partir del año 2012, con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), la ley entrego´a dicha institución el mandato de evaluar ex ante los programas sociales, por lo que esta labor se desarrollo´en forma independiente, pero coordinada entre la DIPRES y el MDS. En 2013 finalizaron las evaluaciones de 19 programas públicos, cuyos informes finales fueron enviados a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

Se sintetizan las evaluaciones realizadas por el MDS a programas que tienen líneas orientadas a incorporar a las mujeres al mercado laboral.

En general, las evaluaciones valoran de forma positiva la elaboración de los diagnósticos, que se aprecian como acotados, y de los objetivos, que se consideran claros. También se evalúa favorablemente la focalización, pero se señala de modo recurrente la baja cobertura alcanzada por los programas. También se indica que es preciso mejorar los indicadores de resultados, especialmente los referidos a deserción de los programas, seguimiento y satisfacción.

En cuanto a la administración de los presupuestos, se reitera la evaluación de insuficiente: la relación entre gasto social y gastos directos del programa no alcanza los niveles deseados.

Entre los problemas a solucionar, que además suelen ser los motivos para reformular programas o crear nuevos, se encuentran los bajos indicadores de empleabilidad y oportunidad laboral de las mujeres, especialmente de los tres primeros quintiles, rurales o urbanas. Este problema se relaciona con el bajo desarrollo de competencias técnicas, las dificultades en el acceso a redes de intermediación financiera, y los aspectos culturales relacionados con el bajo apoyo familiar o de la pareja, las dificultades para el cuidado, y otros.

Como ejemplo se destacan a continuación dos evaluaciones: la realizada al Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar dada su importancia, y la cobertura y los recursos en él utilizados; y la correspondiente al programa de

Acceso al Microcrédito, que cuenta con una gran mayoría de mujeres, a pesar de no estar orientado específicamente a ellas.

La evaluación realizada ubica al Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar, del Ministerio de Desarrollo Social, con resultados no demostrados. La metodología utilizada en este estudio, que se selecciono´en función de la información disponible (Encuestas CASEN), no permite sacar conclusiones con respecto a su impacto. En relación a otros aspectos de la evaluación, el gasto administrativo del programa corresponde a 5,4% del monto ejecutado en el año 2011, lo que se considera razonable para programas que realizan transferencias directas al beneficiario. En relación a las tasas de cumplimiento de las transferencias monetarias condicionadas (matrícula escolar, asistencia escolar, control de niño sano, trabajo de la mujer y excelencia académica) no se puede concluir si son o no satisfactorias, debido a que no se cuenta con metas ex ante, específicamente una matriz de marco lógico, donde se establezcan dichos indicadores y metas de cumplimiento (DIPRES, 2014).

La evaluación de Programa de Acceso al Microcrédito del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) se calificó con resultados insuficientes. El programa subsidia los costos operacionales de colocaciones de créditos a microempresarios/as vulnerables, las que aumentaron 51% entre 2009 y 2012, totalizando 57.848 en 2014. No obstante, los/las beneficiarios/as disminuyeron en 39%, ya que aumentó el número de créditos por beneficiario/a de uno a tres por año en el período. Un estudio de casos, levantado en el contexto de la evaluación, entrega señales que los/las beneficiarios/as tendrían acceso a créditos con independencia del programa. Adicionalmente, los/las beneficiarios/as no acceden a mejores condiciones crediticias (tasas), respecto de operaciones no subsidiadas, aun considerando que las tasas que enfrentan en instituciones de microfinanzas son elevadas (tasas mensuales promedio: fundaciones, 3,7%; bancos, 2,4%; cooperativas, 2,3%). Por otra parte, en sus cuatro años de existencia, el programa no ha sido capaz de estimar que´proporción de los costos de operación se esta´cubriendo. Tampoco contempla en su diseño levantar información respecto a que´tipo de proyecto se esta´financiando con el crédito y que´impactos tiene el emprendimiento financiado, funcionando de forma independiente y desarticulada de otros programas públicos que utilizan el emprendimiento como mecanismo de superación de la pobreza.

Respecto del enfoque de género de este programa, la evaluación señala lo siguiente:

1. El programa no incorpora el enfoque de género en su diseño, aunque considera información desagregada respecto a porcentaje de hombres y mujeres que presentan el problema al cual esta´dirigida su intervención. La población objetivo es definida indistintamente, no se identifica una focalización que considere el enfoque de género. Lo mismo ocurre con la definición del propósito y el componente.

2. En cuanto a indicadores, el programa esta´ en condiciones de emitir informes estadísticos desagregados (hombres/mujeres) por operaciones de crédito, por subsidio otorgado, por regiones y por instituciones financieras de microcrédito. Así por ejemplo, según datos del programa, 75% de las operaciones subsidiadas corresponde a microempresas administradas por mujeres; sin embargo, dados los

criterios de focalización de la población objetivo, no procede aplicar enfoque de género, puesto que no se trata de un programa dirigido a la población femenina.

3. El panel estima que no procede el enfoque de género en el diseño del programa, dado que la focalización esta´centrada en el criterio de microempresarios/as vulnerables, si bien los/las beneficiarios/as de las instituciones de microfinanzas (IMF) en su mayoría son mujeres. Esto no obedece a una focalización en dicha población, salvo explícitamente en Finanzas Internacionales y Nacionales para la Mujer (FINAM). Dicha tendencia se relaciona con la mejor capacidad de pago que han de demostrado las mujeres en relación a los hombres. En consecuencia, el panel estima que no procede el enfoque de género (Reyes, Ormazábal y Silva, 2013).

Llaman la atención las sugerencias del panel, que plantea que no es necesario un enfoque de género en este programa en el que, como ellos mismos indican, 75% de las operaciones subsidiadas corresponde a microempresas de mujeres, que incluso han demostrado mejor capacidad de pago. Se necesita una revisión de los programas existentes que se orientan a ambos sexos, velando por un enfoque de género en aquellos con participación mayoritaria de mujeres, así como es necesario determinar por qué las mujeres no se incorporan en aquellos programas en los que su presencia es minoritaria.

Sugerencias

Una primera constatación que surge del análisis de la información sobre programas orientados a las mujeres es la persistencia de las dificultades para incorporar un análisis de género en las políticas y programas públicos. Asimismo, algunas de las expertas entrevistadas señalan que se sigue considerando a las mujeres como vulnerables y en su papel como madres, más que como trabajadoras en su rol económico. De ese modo no se avanza en lograr un equilibrio en la participación de ambos géneros, tanto en el trabajo productivo como reproductivo.

Después de realizado el mapeo de programas, se confirma la necesidad de mayores esfuerzos de reorientación de las políticas y de los programas existentes para la incorporación de las mujeres al mercado laboral en trabajos de calidad y para aumentar la autonomía económica de las mujeres. Es preciso distinguir los distintos mercados laborales en los que se insertan las mujeres y desarrollar sugerencias específicas para cada uno de ellos, por ejemplo para el sector público, el de trabajadores en los hogares, el privado y el del trabajo independiente.

En el plano de las políticas se sugiere que mejorar las condiciones laborales de las mujeres partiendo por las condiciones del empleo público, donde se concentra una parte importante de ellas, tendría un efecto importante en la calidad de los trabajos a los que acceden. Regularizar contratos, reducir las subcontrataciones, garantizar los derechos laborales sería un paso adelante. Tal como se indica en una de las propuestas del programa para la autonomía económica de las mujeres eso permitiría efectivamente “ampliar la participación laboral de las mujeres, en condicio-

nes de trabajo decente, es decir, en empleos de calidad, con seguridad social, derechos laborales y mejor representación sindical". Sería un primer paso que podría convertirse en un modelo a exigir al sector privado.

En la misma dirección, sería un avance en mejorar la calidad del trabajo la regularización de la precariedad y los horarios de otro sector que concentra gran cantidad de mujeres como es la labor de las trabajadoras de casa particular en ambas modalidades, puertas adentro y puertas afuera. Se ha logrado la aprobación del proyecto de ley respectivo, queda el gran desafío de hacer cumplir efectivamente la nueva normativa.

En lo que respecta al sector privado, donde se aprecia una menor participación femenina, se requiere trabajar con el sector empresarial para derribar estereotipos de género y propiciar el aumento de la contratación de mano de obra femenina en igualdad de condiciones que sus pares masculinos. En esa línea, el progreso en la revisión de la Ley N° 20.348, sobre igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres, debería servir para avanzar en igualar las condiciones laborales y de remuneraciones de hombres y mujeres en el sector privado.

Otra sugerencia que surge de la revisión de las políticas y los programas es la necesidad de determinar el alcance del problema para definir el tipo de programa y cobertura que requieren. Hay situaciones de discriminación laboral en contra de las mujeres que afectan a una mayoría de ellas; en cambio, hay problemas específicos, como los de las trabajadoras migrantes, que requieren ser selectivos.Se observa que problemas generales que atañen a un conjunto importante de mujeres se tratan en programas de muy baja cobertura (Cuadro 8).

Del mismo modo, es necesario revisar la legislación sobre salas cuna en las empresas con el fin de igualar las condiciones de los/las trabajadores/as y propiciar el cuidado de los/las hijos/as como responsabilidad de ambos padres. Se requiere evitar discriminaciones laborales y efectos perversos como los que se observan, por ejemplo, en el artículo 203 del Código del Trabajo sobre salas cuna que, al poner como obligación para el empleador/la empleadora una sala cuna cuando hay 20 mujeres contratadas, se contratan solo 19. La revisión de ese artículo, al cambiar la palabra "trabajadoras" por "trabajadores", supondrá una solución a ese problema. Asimismo, se requiere eliminar el artículo 349 del Código de Comercio que solicita el permiso del esposo para ejercer actividades comerciales como la constitución de una sociedad comercial a la mujer casada que no este´totalmente separada de bienes.

Se observa que la participación y autonomía económica es mucho menor en las mujeres vulnerables y buena parte de los programas con mayor cobertura se dirigen a ellas. Conforme a esto, los enfoques de las políticas y programas se orientan en su mayoría a enfrentar la precariedad económica de las mujeres más que a aumentar su autonomía económica. Existe ausencia de programas orientados a reducir las barreras intrínsecas, relativas a normas y valores, y la división rígida del trabajo por sexo que se observan en todos los mercados laborales.

Otra área a destacar es la escala de los programas. Aquellos de mayor escala son los orientados a las mujeres en situación económica más precaria, relacionados con el programa de Ingreso Ético Familiar, que consisten en bonos para la mujer trabajadora o a los/las empleadores/as que las contratan. Estos programas no incentivan la autonomía

económica de las mujeres y subsidian a los/las empleadores/as por contratar mujeres. Habría que examinar qué ocurre una vez que se acaba el subsidio, si logran ser autosustentables. Los programas de capacitación que incluyen formación para el trabajo e intermediación laboral, apoyo con salas cuna y otros son de una escala muy reducida (Cuadro 8). Se sugiere mejorar la escala y cobertura de los programas: pasar de programas piloto exitosos a programas focalizados, que es lo que ocurre en la actualidad, para llegar a programas universales.

Existen innovaciones interesantes, como las evaluaciones ex ante y ex post de los programas que ofrece el Observatorio Social con el Banco Integrado de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, que responden a la necesidad de seguimiento de los programas y la evaluación de sus resultados. Sería importante agregar una evaluación desde la perspectiva de género. Especialmente, se requiere evaluar los programas que no están orientados a las mujeres, pero apuntan a la autonomía económica del conjunto de la población. Considerar la magnitud de mujeres y hombres beneficiarios, equilibrar por género, tal como se mostró en la evaluación del Programa de Acceso al Microcrédito de FOSIS, que no estaba dirigido a mujeres, pero 75% de las personas beneficiarias eran mujeres. Es importante que se evalúe la dimensión de género en los programas que no se dirigen a las mujeres, sino al conjunto de la población.

Un área compleja pero que es necesario abordar reside en la dimensión de valores relativos al trabajo y el papel de las mujeres. Es necesario modificar la perspectiva de las propias mujeres en lo que se refiere a su autovaloración, no solo como madres sino como trabajadoras, empresarias o trabajadoras por cuenta propia. Asimismo, se necesita una ardua labor para modificar la visión de los/las empresarios/as y de los compañeros de trabajo. En la perspectiva de modificar valores y normas, los programas orientados a los medios de comunicación masivos pueden resultar un aporte importante, como se ha mostrado en el tema de la violencia doméstica. Es una tarea de largo plazo, donde los medios de comunicación, el sistema educativo y la socialización de niños y niñas juegan un papel central.

Bibliografía

Arriagada, I. (1999). Políticas públicas y de género: una relación difícil. En Henríquez, N. (ed.), *Construyendo una agenda social*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial. Lima.

Arriagada, I. (2007). Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia. En Zaremberg, G., *Políticas públicas y género: balance y perspectivas*. FLACSO. México.

Arriagada, I. (2013). Desigualdades en la familia: trabajo y cuidados en Chile. En Mora, C. (ed.), *Desigualdad en Chile: la continua relevancia del género*. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.

Arriagada, I. y Todaro, R. (2012). Cadenas globales de cuidados: el papel de las migrantes peruanas en la provisión de cuidados en Chile. CEM-ONU Mujeres. Santo Domingo.

Borderías, C. y Carrasco, C. (1994). Las mujeres y el trabajo: aproximaciones históricas, sociológicas y económicas. En Borderías, C., Carrasco, C. y Alemany, C. (comps.), *Las mujeres y el trabajo: rupturas conceptuales*, Introducción. Icaria-Fuehm. Barcelona.

Carrasco, C., Borderías, C. y Torns, T. (eds.) (2011). El trabajo de cuidados: historia, teoría y políticas. Catarata. Madrid.

DIPRES (Dirección de Presupuesto) (2014). Evaluación de la gestión financiera del sector público en 2013 y actualización de proyecciones para 2014. www.dipres.gob.cl/594/articles-109104_Ev_Proyecciones_2014.pdf

Folbre, N. (1994). Who takes care of the kids? Gender and the Structures of Constraint. Routledge. London-New York, NY.

Guzmán, V. (2011). Procesos político-institucionales e igualdad de género. Chile: 1980-2010. Tesis de doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

Guzmán, V., Lerda, S. y Salazar, R. (1994). La dimensión de género en el quehacer del Estado. CEM. Santiago de Chile.

IADB (Inter-American Development Bank) (2010). Operational Policy on Gender Equality in Development. Inter-American Development Bank. Washington, DC.

Kabeer, N. (2008). Paid Work, Women´s Empowerment and Gender Justice: Critical Pathways of Social Change. Pathways Working Paper 3. IDS. Brighton.

Kabeer, N. (2012). Women´s Economic Empowerment and Inclusive Growth: Labour Markets and Enterprise Development. SIG Working Paper 2012/1. IDRC/DFID. Ottawa, ON.

MDS (Ministerio de Desarrollo Social) (2013). Informe de Desarrollo Social. www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/IDS2013.pdf

ONU MUJERES (2012). La economía feminista desde América Latina: una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región. ONU Mujeres. ONU. Santo Domingo.

Razavi, S. (2007). The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options.

UNRISD. Gender and Development Programme. Paper N° 3. www.unrisd.org

Reyes, H., Ormazábal, C. y Silva, M. (2013). Informe final. Programa de acceso al microcrédito. Ministerio de Desarrollo Social-Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). www.dipres.gob.cl/595/articles-109109_doc_pdf.pdf

Rodríguez-Enríquez, C. (2012). La cuestión del cuidado. ¿El eslabón perdido del análisis económico? Revista de la CEPAL N°14, Santiago, Chile.

Sen, A. (1990). Gender and Cooperative Conflicts. En Tinker, I. (ed.), *Persistent Inequalities*. Oxford University Press. Oxford.

SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) (2014). Informe Nacional de Chile: Respuesta al Cuestionario enviado a los Gobiernos para la Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995). División de Asuntos de Género de Cepal camino a Beijing+20. Cepal. Santiago de Chile. www.cepal.org

UN (United Nations) (2001). Guidelines on Women´s Empowerment for the UN Resident Coordinator System. Secretariat of the UN Inter-Agency Task Force on the Implementation of the ICPD Program of Action. United Nations. New York, NY.

Al servicio de las personas y las naciones

Esta publicación fue realizada con el apoyo del **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** y de la **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)**