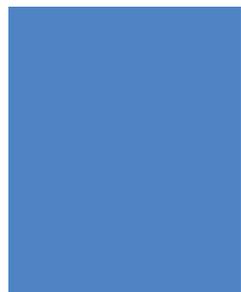




PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Empleo femenino y Covid-19: diagnóstico y propuestas



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 15 / N° 130 / Septiembre 2020

ISSN 0718-9745

Empleo femenino y Covid-19: diagnóstico y propuestas

RODRIGO CERDA

Facultad de Derecho UC

CARMEN DOMÍNGUEZ S.

Facultad de Derecho UC

JEANNE LAFORTUNE

Instituto de Economía UC

NICOLÁS MUÑOZ

Centro de Políticas Públicas UC

JAVIERA REYES

Instituto de Sociología UC

COLABORADORES

KAREN EICHHORN

Centro de Políticas Públicas UC

HUMBERTO JIMÉNEZ

Centro de Políticas Públicas UC

COORDINACIÓN Y EDICIÓN

Elisa Piña y María Ignacia Jeldes,
Centro de Políticas Públicas UC

Introducción

La crisis sanitaria y económica asociada al coronavirus ha impactado el mercado del trabajo con una magnitud muy relevante. Se estima que la emergencia generada por la pandemia tenga efectos más profundos que los observados en la crisis de 2008, conducidos por la ralentización o suspensión de las actividades productivas y las dificultades para reincorporarse al mercado del trabajo en contexto de medidas de confinamiento y cuarentenas. Alrededor del mundo se han registrado fuertes efectos negativos en los principales indicadores laborales, lo que ha presionado a los gobiernos a la búsqueda de soluciones y políticas para sortear la recesión y reactivar la economía.

En regiones como Europa, Norteamérica y América Latina se han documentado masivas alzas en los indicadores de desempleo, especialmente en sectores que han debido cerrar debido a las normas de distanciamiento, y en rubros no esenciales que no permiten el trabajo a distancia. Además del alcance de estos efectos en la economía en general, la crisis está teniendo impactos particularmente importantes en las mujeres. En contraste con la tendencia histórica, en que se ven más golpeadas las actividades de rubros como la construcción y la manufactura, la pandemia impone restricciones que están afectando más, en términos de destrucción de empleo, a sectores no cíclicos, como alimentación y alojamiento, actividades inmobiliarias y empresariales, manufactura, y comercio, industrias en las que se concentra mayormente el empleo femenino (OIT, 2020; OLM, 2020a).

En nuestro país, se ha reportado una disminución de casi dos millones de personas ocupadas durante el último año y se espera que esta siga profundizándose. Comparando con el mismo período del año pasado (trimestre móvil abril-junio), en 2020 se observa una caída en la proporción de ocupados, de 17,3% en el grupo de los hombres, y de 23,5% en el de las mujeres (ENE, 2020). En una tendencia similar, la tasa de participación laboral masculina (promedio anual) sufrió un descenso de 73,5% en 2019 a 68,8% en 2020, mientras que la femenina cayó desde 52,5% a 47,3% en el mismo período (ENE, 2020). Se ha señalado, además, que la proporción de mujeres inactivas que estaría buscando trabajo si no nos encontráramos en situación de pandemia es más baja que la de los hombres (Bravo et al., 2020). Dichas cifras levantan señales preocupantes en torno a los efectos

de la emergencia sanitaria en las mujeres trabajadoras, puesto que sus tasas de participación y ocupación laboral han retrocedido a niveles previos a 2010.

Por otra parte, se ha documentado que crisis anteriores ocasionadas por enfermedades, desastres o guerras han afectado más a las mujeres, puesto que acentúan las brechas de género e imponen una carga mayor sobre ellas que sobre los hombres, las que podrían mantenerse en el largo plazo (McLaren et al., 2020; PNUD, 2020). Los estudios realizados a la fecha dan cuenta de que la pandemia del Covid-19 está teniendo esos efectos también. Aunque en algunos países -especialmente europeos- se ha visto un cierto cambio hacia una distribución más equitativa en las tareas domésticas (Farré et al., 2020; Sevilla y Smith, 2020), la mayoría del trabajo extra ocasionado por la crisis ha recaído en las mujeres, especialmente el de cuidado infantil (Del Boca et al., 2020). En Chile, datos recientes señalan que las mujeres dedican nueve horas semanales más que los hombres a las tareas domésticas y catorce horas más al cuidado de niños y niñas (Bravo et al., 2020), en un escenario, inédito respecto a recesiones anteriores, en que los establecimientos educacionales y jardines infantiles se encuentran cerrados. Es decir, con la pandemia se estaría agudizando una situación de desigualdad y baja corresponsabilidad que ya existía anteriormente, y que va de la mano de aspectos culturales propios de nuestra sociedad.

Para evitar que las brechas se sigan profundizando y que los efectos sobre el empleo femenino se vuelvan de largo plazo, es imprescindible diseñar políticas públicas que contribuyan a la reactivación económica y del mercado laboral con una perspectiva de género. Con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones al respecto, el Centro de Políticas Públicas UC convocó a un grupo de académicos de la Universidad a discutir y generar propuestas en esta materia, equipo que se reunió entre julio y agosto de este año, y cuyo trabajo se plasma en el presente documento. Para esto, se contó también con el apoyo de la subsecretaría del Trabajo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, cuyo equipo proporcionó información y datos de utilidad, junto con retroalimentación respecto a las propuestas desarrolladas¹.

En la primera sección de este artículo, se presenta un análisis cuantitativo con el fin de informar sobre la situación del mercado laboral, con foco en el grupo de mujeres. Luego, y a la luz de esos datos, se entrega una

¹ Agradecemos especialmente la colaboración prestada por el subsecretario del Trabajo, Fernando Arab, y por profesionales de la División de Estudios del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

serie de recomendaciones de política en cuatro ámbitos que se juzgan necesarios de abordar conjuntamente: cuidado de miembros del hogar, empleo y subsidios, capacitación y disponibilidad de información.

Caracterización

En esta sección se caracteriza la participación femenina en el mercado laboral, a partir de su evolución en los últimos años y con especial énfasis en las consecuencias que ha tenido la pandemia. Los datos aquí presentados provienen del análisis de la Encuesta Nacional de Empleo, implementada por el Instituto Nacional de Estadísticas, y de la Encuesta Casen, realizada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

1. Evolución general

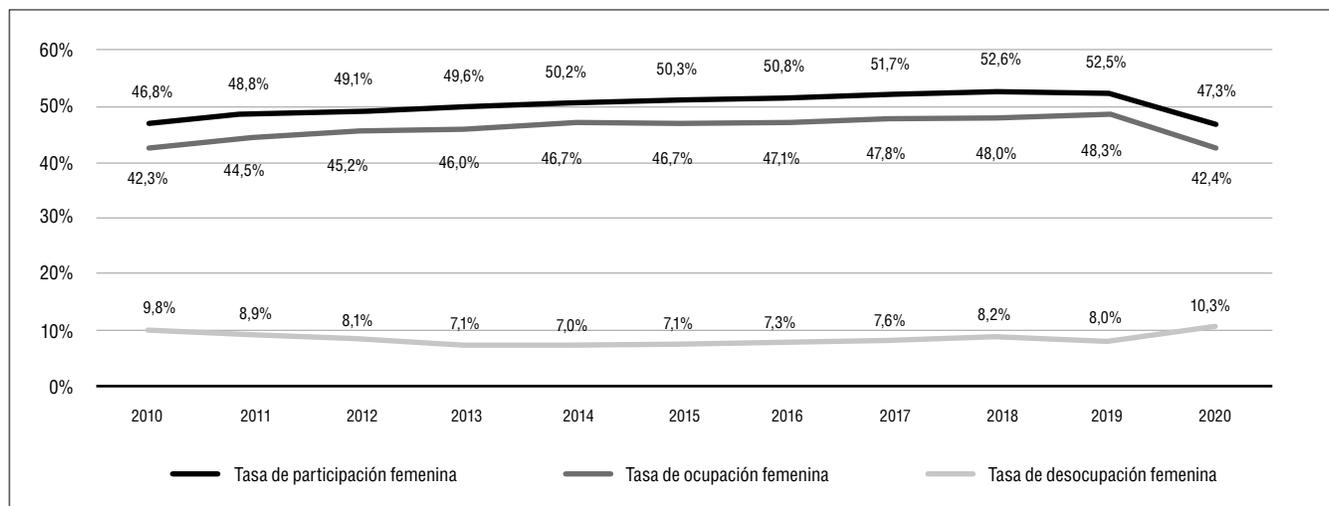
En términos generales, el mercado laboral mostró un aumento de la participación femenina² en la última década, pasando de 46,8% a 52,5%, tendencia que se rompió en 2019 con una fuerte caída, hasta llegar a 47,3% en 2020. Desde fines de 2019, entonces, se puede ver una reducción de la fuerza laboral femenina de 910.000 trabajadoras. En el caso de los hombres, su participación en la fuerza laboral se mantuvo alrededor de 74% hasta 2020, año en que presenta una importante baja, que

la llevó a 68,8%. Esto equivale a la salida del mercado laboral de 781.000 trabajadores (ver Gráfico 1).

Respecto a la ocupación³, los datos muestran una tendencia similar, con un aumento constante de la tasa de ocupación femenina entre 2010 y 2019, desde 42,3% hasta 48,3%, y una caída abrupta en 2020, llegando a 42,4%. Esto es equivalente a una reducción de 930.000 mujeres ocupadas. En el caso de los hombres, nuevamente la tasa de ocupación se mantuvo estable entre 2010 y 2019, con valores entre 68% y 70%, experimentando una caída brusca en 2020 hasta alcanzar 62,6%, lo que refleja una reducción de los hombres ocupados de alrededor de 992.000 trabajadores.

Por otra parte, la tasa de desocupación⁴ femenina, que se encontraba en 8% en 2019, tuvo un crecimiento abrupto hacia 2020, llegando a 10,3%, lo que refleja un aumento de 18.000 mujeres desocupadas. En el caso de los hombres, en 2020 la desocupación también se ha elevado de forma acelerada llegando hasta 9,2%, lo que equivale a un crecimiento de 211.000 trabajadores que buscan empleo. Es importante tener en cuenta que estas cifras pueden no reflejar por completo la magnitud de la crisis actual, debido a que las personas que han perdido su empleo no necesariamente están buscando otro trabajo, sino que pueden estar esperando a un mejoramiento de la situación sanitaria (Bravo et al., 2020).

Gráfico 1. Evolución de indicadores del mercado laboral femenino



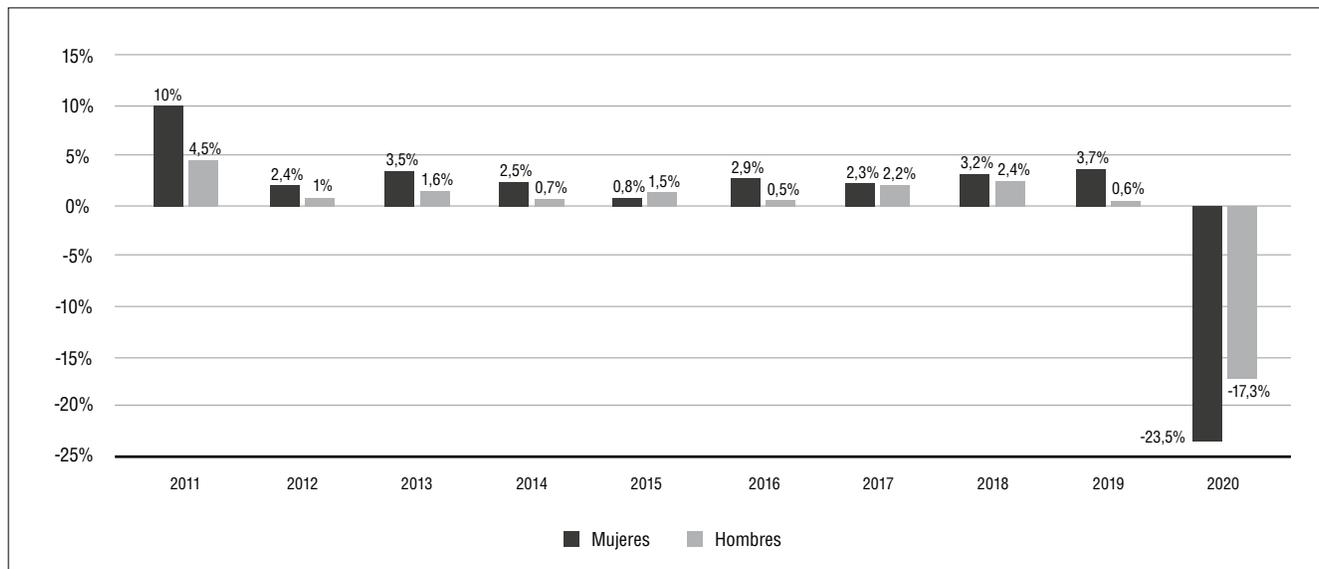
Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta Nacional de Empleo 2010-2020.

- La participación laboral muestra la proporción de la población en edad de trabajar que es parte de la fuerza de trabajo, es decir, que están ocupados o desocupados.
- Las personas ocupadas son aquellas que trabajaron durante la semana en que se implementó la encuesta.
- Las personas desocupadas son quienes no están ocupadas al momento de responder la encuesta, pero que han realizado esfuerzos por encontrar un empleo en las últimas cuatro semanas.

Por otra parte, si se compara el trimestre de abril a junio de 2020 con el mismo período del año pasado, se observa que la variación porcentual anual del número de

ocupados ha tenido un fuerte descenso, que en el caso de las mujeres llega a 23,5% (Gráfico 2).

Gráfico 2. **Variación porcentual anual de los ocupados entre trimestres equivalentes abril-junio (2019 y 2020)**



Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta Nacional de Empleo 2010-2020.

Otro dato relevante de observar es la cantidad de trabajadores ocupados ausentes, es decir, aquellos que mantienen un vínculo laboral pero no se encuentran realizando sus funciones⁵. En el contexto actual este grupo ha aumentado fuertemente, debido a que muchos trabajadores –16,2%, según Bravo et al. (2020)– se han acogido a la Ley de Protección al Empleo. Los datos muestran que, entre el segundo semestre de 2019 y el primer semestre de 2020 ha habido un aumento de 531.600 personas en esta categoría, de las cuales 293.107 –es decir, el 55%– corresponden a mujeres. Esto equivale a un crecimiento de 10,1 puntos porcentuales en la cantidad de mujeres ausentes de su trabajo, alcanzando un 18,5% del total de mujeres ocupadas.

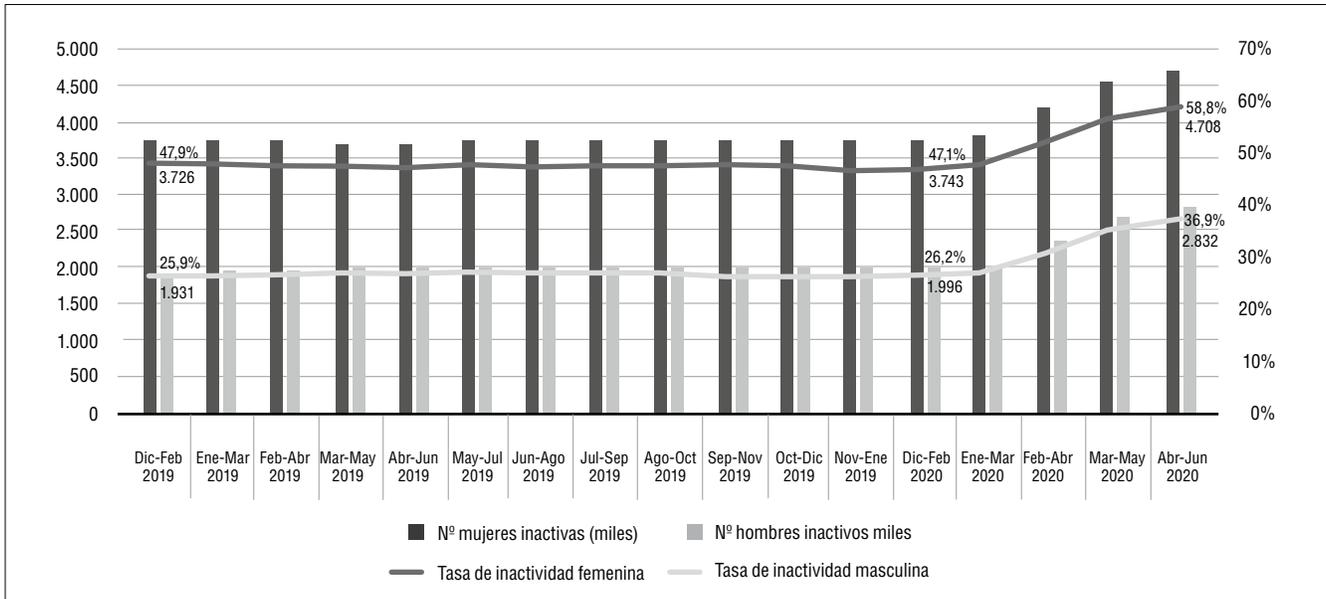
En definitiva, los datos muestran que ha habido una fuerte destrucción de empleos, de casi dos millones de

puestos de trabajo, los que se distribuyen con cierta homogeneidad entre hombres y mujeres. Sin embargo, dado que las mujeres tienen una menor participación en el mercado laboral, este cambio ha tenido un mayor impacto relativo en la fuerza laboral femenina.

Es importante notar que, pese a la reducción de 930.000 empleos femeninos, la cantidad de mujeres desocupadas aumentó en solo 18.000 personas, mientras que 910.000 salieron del mercado laboral. En el caso de los hombres, aunque hay un fuerte aumento de la inactividad, este es mucho menor, lo que evidencia que la crisis laboral generada por la pandemia ha llevado a que muchas mujeres abandonen la fuerza de trabajo. Esta evolución reciente de la inactividad puede verse en el siguiente gráfico.

5 Dentro de esta categoría se incluyen trabajadores con licencia médica, con jornada flexible, de vacaciones, en capacitación o bien remunerados con pronto retorno al puesto de trabajo. Durante los últimos meses, además, las personas beneficiadas con la Ley de Protección al Empleo han entrado a esta categoría.

Gráfico 3. Evolución de la tasa de inactividad, según sexo (todos los trimestres móviles)



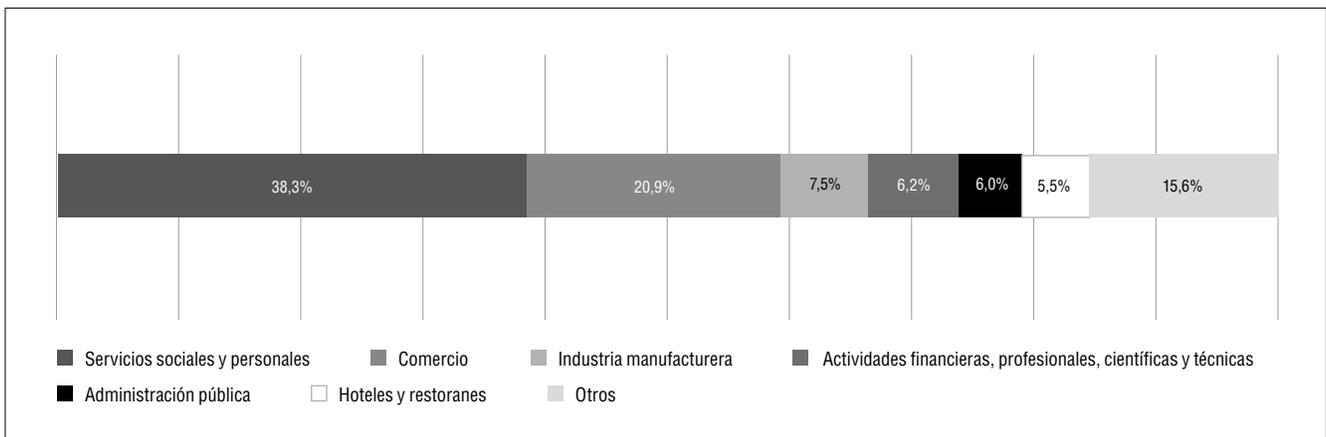
Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta Nacional de Empleo, 2020.

2. Género y sectores económicos

Los sectores de la economía que concentran una mayor cantidad de mujeres trabajadoras son los rubros de

servicios sociales y personales, comercio y manufactura, como puede verse en el gráfico siguiente.

Gráfico 4. Proporción de mujeres trabajadoras por sector económico (2020)



Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta Nacional de Empleo, 2020.

La pandemia ha golpeado fuertemente a estas industrias. En el rubro de servicios sociales y personales, por una parte, entre diciembre de 2019 y mayo de 2020 se ha visto una reducción de 292.805 empleos femeninos, equivalente a una caída de 20,1%. En el comercio se ha visto algo similar, con la destrucción de 248.762 empleos femeninos, lo que significa que casi un tercio de los trabajos desarrollados por mujeres en diciembre de 2019 ya no están disponibles. En el sector de hotelería y restaurantes, cuya fuerza laboral es mayoritariamente femenina, la crisis ha sido aún más grave, con la destrucción de 129.936 empleos ocupados por mujeres, lo que equivale a la mitad de los trabajos disponibles en diciembre de 2019.

Otras industrias que han experimentado una fuerte destrucción de empleos femeninos han sido el silvoagropecuario y de pesca, la construcción, los servicios de transporte y almacenamiento y la industria manufactu-

ra. Estos rubros, en conjunto, han visto una reducción de más de 150.000 trabajos previamente ocupados por mujeres⁶.

Por lo tanto, los sectores que a lo largo de la última década han atraído y concentrado el empleo femenino actualmente no cuentan con la capacidad de proteger a esas trabajadoras y permitir que se mantengan en el mercado laboral.

3. Caracterización de las mujeres en el mercado laboral

El mercado laboral femenino, además de haberse contraído en los últimos meses, ha visto afectada su composición, con cambios en las características de las mujeres que participan activamente –así como de las que no lo hacen–. En la Tabla 1 se pueden observar las diferencias existentes en las mujeres que componen la fuerza laboral y las que no, entre mayo de 2019 y mayo de 2020.

Tabla 1. **Caracterización de mujeres por condición de actividad económica**

	Ocupadas		Ocupadas ausentes		Desocupadas		Inactivas		Inactivas potencialmente activas	
	2019-5	2020-5	2019-5	2020-5	2019-5	2020-5	2019-5	2020-5	2019-5	2020-5
Edad promedio	41,6	41,5	40,7*	42,2*	34,5*	36,1*	47,6*	46,8*	42,1	41,6
Años de escolaridad promedio	10,9*	11,2*	10,9	11,1	11,1	11,3	9,2*	9,7*	10,1	10,4
Con educación superior	42,9%*	49,2%*	40,4%	39,5%	39,4%	42,9%	22,4%	23,5%	25,2%	26,3%
Con al menos un hijo <12 años	27,7%	28,1%	34,5%*	26,4%*	28,2%*	22,5%*	20%*	21,9%*	25,8%	23,6%
Con al menos un hijo <7 años**	15,6%	16,8%	25,9%*	17,6%*	16,3%*	12%*	11,6%	12,7%	13,7%	12,2%
Jefas de hogar	34,6%*	42,8%*	39,6%	42,5%	21,8%	23,2%	23,6%*	19,9%*	23,57%	22,6%
Migrantes	9,7%	10,9%	8,7%	9,4%	12,5%	14,1%	4,2%*	5,4%*	4,91%*	8,8%*
TOTAL (miles)	3.803	2.908	263	667	320	387	3.716	4.708	425	1.079

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta Nacional de Empleo 2019-2020.

*La diferencia entre ambos períodos es significativa al 95% de confianza.

**Esta categoría está contenida en la anterior.

6 Para mayor detalle, ver Tabla 1 en el Anexo.

Estas cifras muestran que ha aumentado la cantidad de mujeres ocupadas que tiene estudios superiores, lo que refleja que contar con este nivel educacional deja a las mujeres menos expuestas a la posibilidad de perder su trabajo -y puede relacionarse también con que se desempeñen en cargos más altos. Se observa también un aumento considerable en la proporción de mujeres ocupadas que son jefas de hogar, lo cual es consistente con lo anterior, puesto que mujeres con mayor educación y empleos más seguros tienen mayores posibilidades de pertenecer a este grupo. Junto con esto, se ve que quienes son jefas de hogar, independientemente de si tienen o no hijos, se mantienen presionando al mercado laboral (como ocupadas o desocupadas), posiblemente porque no cuentan con un ingreso adicional en sus familias.

Respecto de las trabajadoras desocupadas, se observa una disminución importante en la proporción que tiene un hijo menor de siete años. Al respecto, es posible que las mujeres con niños a su cuidado, al perder su empleo en tiempo de pandemia, hayan decidido salir de la fuerza laboral, pasando al grupo de inactivas.

Entre las mujeres ocupadas ausentes se puede ver una disminución de aquellas que tienen hijos a su cuidado. Esto podría deberse a que en esta categoría por lo general se encuentran mujeres en período de posnatal, y con la entrada de aquellas que no están haciendo uso de ese derecho, se haya reducido el peso relativo del grupo de madres recientes. También es posible que se explique porque gran parte de las madres en situación de mayor vulnerabilidad -con bajo nivel educacional- hayan sali-

do del mercado laboral. Dentro del grupo de ocupadas ausentes, un 65,1% declara no estar actualmente trabajando debido a razones asociadas a la pandemia (ver Tabla 2).

Entre las mujeres económicamente inactivas ha aumentado el grupo que tiene al menos un hijo pequeño a su cargo. Lo anterior, junto al hecho de que un 30,3% de esta categoría declare no buscar empleo debido a sus responsabilidades de cuidado permanentes –principalmente hijos– permite concluir que una parte importante de las madres trabajadoras ha salido de la fuerza de trabajo durante la pandemia. Además, las mujeres que dejan de buscar trabajo -pasando a ser inactivas- son en menor medida jefas de hogar, puesto que cuentan con un sustento adicional que les permite salir del mercado laboral. Finalmente, cabe mencionar que un 13,8% de este grupo (que corresponden a 647.561) dice que no ha buscado empleo por razones asociadas al Covid-19, como se puede ver en la Tabla 2.

El grupo de mujeres inactivas potencialmente activas –es decir, que no han buscado empleo, pero están dispuestas a trabajar– muestra un fuerte aumento en la proporción de trabajadoras migrantes, reflejando cierta precariedad laboral en este segmento del mercado laboral. Además, dentro de esta categoría un 36,8% declara no haber buscado empleo debido a la pandemia, mientras un 26,6% dice no haberlo hecho debido a responsabilidades familiares, lo que marca un aumento de casi 10 puntos porcentuales respecto de 2019.

Tabla 2. **Motivos para no estar trabajando/no buscar empleo**

	2019 (abril-junio)		2020 (abril-junio)	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Ocupadas ausentes	263.500	100%	667.148	100%
No trabajó la semana pasada por razones que se asocian al Covid-19	-	-	434.232	65,1%
Inactivas	3.715.686	100%	4.708.319	100%
No realizó esfuerzos de búsqueda por razones que se asocian al Covid-19	-	-	647.561	13,8%
No realizó esfuerzos de búsqueda por responsabilidades familiares permanentes	1.304.277	35,1%	1.424.328	30,3%
Inactivas potencialmente activas	424.633	100%	1.078.559	100%
No realizó esfuerzos de búsqueda por razones que se asocian al Covid-19	-	-	396.689	36,8%
No realizó esfuerzos de búsqueda por responsabilidades familiares permanentes	181.123	16,8%	286.795	26,6%

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta Nacional de Empleo 2019-2020.

4. Riesgo y exposición en el trabajo

Junto con los datos anteriores, resulta interesante analizar los trabajos en que se desempeñan hombres y mujeres desde un punto de vista de los riesgos asociados a la pandemia. Usando información de la Occupational Information Network, de Estados Unidos, y datos de la encuesta Casen, Gallego et al. (2020) caracterizaron las ocupaciones de acuerdo a su nivel de proximidad física, exposición a enfermedades e infecciones, potencial de automatización (cada uno en una escala de 0 a 100) y posibilidad de teletrabajo (como variable dicotómica). En base a la misma metodología empleada en ese estudio, es posible analizar los indicadores diferenciados por género.

En primer lugar, como se observa en la Tabla 3, las mujeres que participan del mercado laboral realizan tareas que conllevan mayor proximidad física en mayor medida que los hombres. Además, en relación con lo anterior, se encuentran más expuestas al contagio de infecciones o a contraer enfermedades, información que es consistente con lo encontrado a nivel internacional (OIT, 2020). Estas ocupaciones incluyen principalmente tareas de cuidado, como enfermeras y ayudantes de enfermería, junto con asistentes médicos y de odontología y fisioterapeutas, entre otras.

Tabla 3. Total de ocupados según grado de proximidad y exposición a enfermedades e infecciones, por sexo

Puntaje		Índice de proximidad			Índice de exposición		
		Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Menor a 60	Número	1.752.167	2.336.800	4.088.967	3.131.412	4.231.633	7.363.045
	Porcentaje	42,9%	57,1%	100%	42,5%	57,5%	100%
Mayor o igual a 60	Número	1.631.796	1.992.757	3.624.553	252.551	142.924	395.475
	Porcentaje	45%	55%	100%	63,9%	36,1%	100%
Mayor o igual a 70	Número	946.093	1.099.724	2.045.817	247.647	119.033	366.680
	Porcentaje	46,2%	53,8%	100%	67,5%	32,5%	100%
Mayor o igual a 80	Número	384.051	213.383	597.434	162.018	55.178	217.196
	Porcentaje	64,3%	35,7%	100%	74,6%	25,4%	100%
Mayor o igual a 90	Número	179.131	39.973	219.104	110.307	21.350	131.657
	Porcentaje	81,8%	18,2%	100%	83,8%	16,2%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2017.

Es importante mencionar que este tipo de trabajos, con mayor presencia femenina, también presenta un menor riesgo de automatización. Como se observa en la Tabla 4, el porcentaje de mujeres ocupadas es inferior al de hombres en la misma situación para todos los niveles de automatización analizados⁷. Esto refleja que empleos como los de cuidado y educación, que además de expo-

ner a las mujeres a mayor contacto físico muchas veces las llevan a percibir menores ingresos, también les entregan mayor seguridad a futuro. Esto cobra especial importancia en el escenario de la llamada cuarta revolución industrial, que pareciera estar acelerándose con la pandemia (Bloom y Prettner, 2020).

⁷ Los resultados están alineados con estudios anteriores en el tema, tales como el desarrollado por Bravo et al. en 2019 (pese a que tienen diferencias metodológicas).

Tabla 4: Total de ocupados según nivel de automatización, por sexo

Nivel de automatización (puntaje)		Mujeres	Hombres	Total
Menor a 25	Número	1.808.084	1.906.454	3.714.538
	Porcentaje	48,7%	51,3%	100%
Mayor o igual a 25	Número	1.616.946	2.545.168	4.162.114
	Porcentaje	38,8%	61,2%	100%
Mayor o igual a 50	Número	77.170	99.736	176.906
	Porcentaje	43,6%	56,4%	100%
Mayor o igual a 60	Número	3.234	4.056	7.290
	Porcentaje	44,4%	55,6%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2017.

Finalmente, es interesante notar que las mujeres se desempeñan en mayor proporción que los hombres en ocupaciones que tienen un mayor potencial de teletrabajo: un tercio de las mujeres ocupadas puede trabajar en forma remota, frente a un 20,6% de los hombres. Algunas ocupaciones con alta participación femenina que pueden hacerse en esta modalidad son roles de secretaria, contabilidad y otros servicios administrativos, tareas financieras y de seguros y psicología, entre otros.

Propuestas

A continuación, se presentan las propuestas elaboradas por el grupo de trabajo, las que se han diseñado teniendo como principios rectores: (i) la prioridad en la creación de empleo para la reactivación del país, con énfasis en el empleo formal y una mirada de futuro; (ii) el fomento a la corresponsabilidad en las tareas familiares, bajo el supuesto de que la crisis podría ser una oportunidad para la inflexión cultural; (iii) la focalización y reorientación de los recursos, reconociendo que estos son escasos; y (iv) un énfasis en las medidas administrativas, privilegiando soluciones que puedan ser implementadas en el corto plazo.

1. Cuidado de miembros del hogar

Tradicionalmente las labores de cuidado y las responsabilidades domésticas han recaído mayormente sobre mujeres que hombres, teniendo como contraparte una menor y más lenta inserción femenina en el mercado laboral (Sabater, 2014; Gómez y Jiménez, 2015; OIT, 2018). En el caso de Chile, datos de la Encuesta Casen 2017 mostraban que, en la Región Metropolitana,

el 32% de las mujeres fuera de la fuerza laboral aludía el tener que realizar labores del hogar como causa de su inactividad -frente a un 1,6% de hombres- y el 14% manifestaba que se debía al cuidado de hijos o terceros, versus el 0,9% de los hombres en la misma situación (OLM, 2018).

Tanto a nivel internacional como nacional, se ha hecho patente que la pandemia ha agudizado esta brecha, poniendo una carga adicional sobre las mujeres, quienes están asumiendo mayormente las tareas domésticas y en particular de cuidado de niños, en un escenario de cierre de escuelas y jardines infantiles, y con pocas posibilidades de recibir apoyo de terceros, en especial en períodos de cuarentena (OIT, 2020; ONU, 2020). Estudios realizados en el Reino Unido (Sevilla y Smith, 2020) y España (Farré et al., 2020) muestran que, si bien ha habido un cierto avance hacia una distribución más equitativa de las labores, la mayor parte del trabajo doméstico adicional debido a la crisis ha recaído en las mujeres. De forma similar, una investigación realizada en Italia mostró que el grupo que está enfrentando mayores dificultades para balancear empleo y familia es el de mujeres trabajadoras con hijos de cinco años o menos (Del Boca et al., 2020).

Las mediciones realizadas en Chile apuntan en la misma dirección. El estudio Cuidar, desarrollado en mayo de este año, mostró que el trabajo de cuidado que realizaban los establecimientos educacionales se traspasó casi por completo a las madres y que el 69% de las mujeres que cuidan a menores también trabajan (Rojas et al., 2020). Por su parte, la última medición del Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC reveló

que, aunque en términos relativos los hombres han aumentado levemente su dedicación a tareas de cuidado y trabajo doméstico en comparación a lo que hacían antes de la pandemia, las mujeres están empleando nueve horas semanales más que ellos en dichas labores (Bravo et al., 2020). Las cifras respecto a las responsabilidades parentales son alarmantes: el 57% de los hombres dijo dedicar cero horas semanales al cuidado de menores (frente a un 28% de mujeres)⁸ y un 71% declaró no dedicar horas al acompañamiento en tareas escolares (versus el 48% de las mujeres)⁹.

A nivel mundial, la discusión respecto a cuándo y en qué condiciones reabrir los establecimientos educacionales y de cuidado infantil no está zanjada, y en aquellos países que ya lo han hecho, los efectos sanitarios -y, con ello, las posibilidades de seguir en funcionamiento- está en permanente evaluación. En ese escenario, y considerando que en Chile aún no existe claridad al respecto, se hace imprescindible adoptar medidas para evitar que esta situación siga poniendo en riesgo las posibilidades de las mujeres de mantenerse o reinsertarse en el mercado laboral. A continuación, se esbozan algunas propuestas en este ámbito.

Apoyar a los jardines infantiles

En Chile existen 4.468 jardines infantiles que reciben financiamiento estatal (a cargo de Junji o la Fundación Integra), cubriendo una matrícula de casi 280.000 niños (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2019). Estos establecimientos son de especial relevancia para las familias de menores ingresos y para aquellas con hijos más pequeños, puesto que la matrícula de los primeros años se concentra mayormente en estos jardines públicos. Dado aquello, al planificar su reapertura, es esencial garantizar las condiciones de prevención sanitaria adecuadas, que entreguen tanto a las trabajadoras -el 99,6% del personal es femenino- como a las familias de los niños la suficiente tranquilidad. Esto implica:

- Que exista el personal suficiente para cubrir el *ratio* cuidador/niño óptimo. A nivel internacional, se sugiere que esta medida sea lo más baja posible, manteniendo a los grupos de niños y sus educado-

ras en espacios separados. Para tener una noción, en Chile el coeficiente técnico exigido para niños de entre tres y cuatro años (nivel medio mayor) es de un educador y un técnico hasta 32 niños (Superintendencia de Educación, 2017). En el contexto de pandemia, en países como Noruega en el caso de niños mayores de tres años, cada grupo puede estar conformado por seis niños y un educador, pudiendo haber un máximo de 24 niños por sala (Cifuentes, 2020). En Estados Unidos, en tanto, en estados como Nueva York se recomienda una razón de 7:1 en niños de tres años (con un máximo de dos grupos por sala), y una de 10:1 en estados como New Jersey y Massachusetts, con un máximo de dos grupos por sala (ChildCare Aware of America, 2020). En los ejemplos de ambos países, se requiere contar con un mayor número de profesionales y técnicos en cada sala que la medida exigida hoy en día en Chile.

- Que cuenten con los implementos e infraestructura adecuados. Esto supone, por una parte, tener los insumos necesarios -mascarillas, alcohol gel, etc.-, lo cual puede tener importantes costos, en especial para los establecimientos de menor tamaño¹⁰, pero también implica contar con el espacio suficiente para que los grupos de preescolares puedan mantenerse aislados entre sí. Las recomendaciones internacionales sugieren tener entre 4 y 5 m² por niño (AAP, 2020; Cifuentes, 2020) y utilizar tanto los espacios exteriores como los que normalmente se destinan a oficinas para aumentar las áreas disponibles.

Los jardines privados, si bien representan un número menor que los que tienen financiamiento público -se estima¹¹ que son alrededor de 2.500- dependen enteramente del pago de matrículas y mensualidades por parte de los apoderados para subsistir (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2019). Dado que la educación en este nivel no es obligatoria, el contexto de pandemia ha llevado a que muchas familias dejen de pagar o simplemente retiren a sus hijos, poniendo en riesgo la continuidad de dichos establecimientos. En efecto, se ha reportado que, en promedio, entre marzo y julio la matrícula total

⁸ Se consideraron solamente hogares con menores de 14 años.

⁹ Se consideraron solamente hogares con menores de 18 años.

¹⁰ Aunque el análisis se centra en otros sectores (comercio, manufactura y construcción), es posible tener una noción de los costos que este tipo de medidas suponen, para organizaciones de diversos tamaños, al revisar el análisis de Gallego et al., 2020.

¹¹ La cifra es estimada puesto que hay cerca de 1.500 establecimientos que no cuentan con autorización de funcionamiento o reconocimiento oficial y cuya lista fue reportada por última vez en 2016.

disminuyó en más de un 70% y que el 65% de los establecimientos que se encuentran cerrados estima tener dificultades para reabrir una vez que se autorice. Asimismo, la gran mayoría de los establecimientos privados que proveen sala cuna para trabajadores tiene más del 50% de los convenios cancelados (MinMujeyEG, 2020).

Considerando estos antecedentes y el hecho de que estos jardines también necesitarán recursos adicionales para contar con las condiciones adecuadas al momento de retomar sus actividades -en términos de *staff*, infraestructura e implementos-, se sugiere entregarles apoyo económico para evitar su cierre definitivo, pero con ciertas condiciones:

- Poseer la certificación que les permita operar, o estar realizando los trámites para ello. A la fecha, se estima que el 62% de los establecimientos particulares pagados no cuenta con autorización de funcionamiento o reconocimiento oficial, situación que se está regularizando dado que la Ley N° 20.832 de 2015 establece la obligación de tenerlo (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2019).
- Ofrecer cuidados en modalidad de jornada completa, de manera de representar una alternativa real para que madres y padres puedan trabajar. La evidencia indica que el efecto de los servicios de guardería sobre la participación laboral femenina se produce cuando se entregan alternativas de cuidado que cubren toda la jornada (Martínez y Perticará, 2018).
- Publicar la cantidad de cupos que tendrán cada semestre y sus criterios de selección, con miras a avanzar hacia un futuro sistema de admisión que se haga en forma centralizada o, al menos, que no permita discriminar la admisión.

Incentivar formas alternativas de cuidado

Como forma alternativa o complementaria a los jardines infantiles tradicionales, se recomienda promover sistemas de cuidado colaborativo con vecinos, o jardines infantiles en casas, con un grupo reducido de niños y a cargo de una cuidadora capacitada para ello. Esta es una modalidad que no es extraña en Chile, aunque comúnmente se desarrolla de manera informal y con mayor orientación al servicio de guardería que con un

fin educativo. Por lo tanto, la propuesta contribuiría a formalizar una opción que en la práctica ya existe, estableciendo ciertos requisitos para las cuidadoras y algunos estándares comunes para el cuidado y enseñanza preescolar.

Ejemplos de este tipo de sistema existen en otros países. En Colombia, desde la década de 1980 se realizan los llamados Hogares comunitarios de bienestar familiares¹², en los cuales un grupo de 12 a 14 niños, entre seis meses y cinco años, quedan a cargo de un “agente educativo”. Estos son administrados por organizaciones sin fines de lucro, pero se guían por lineamientos gubernamentales. Se llevan a cabo en las viviendas de las educadoras, quienes son personas de la propia comunidad, que en su mayoría cuentan con un título profesional. Este programa ha demostrado buenos resultados, en comparación con centros de cuidado tradicionales y más masivos, especialmente en términos de la calidad de las rutinas y actividades desarrolladas (Bernal et al., 2019). Un modelo similar se desarrolla en Estados Unidos, a través de los Family Child Care Homes, que reciben a un grupo pequeño de niños en la casa de quien los cuida y que se rigen por reglamentos y licencias que varían entre cada estado. En su forma más simple, pueden ser proporcionados por un familiar, amigo o vecino¹³.

Una ventaja importante de este modelo de cuidados es que atiende a un número reducido de niños dentro de una comunidad y zona geográfica acotada, lo cual disminuye los riesgos de contagio en el escenario de pandemia. Además, en caso de impulsarse, permitiría emplear a mujeres que hayan perdido su trabajo y que cuenten con la confianza de la comunidad para cuidar a los menores o, incluso, que previamente se hayan desempeñado en labores de cuidado infantil o educación. Como base para este sistema, se podrían considerar los jardines familiares que existen en Chile (actualmente hay cerca de 120), los que, si bien funcionan en dependencias municipales, contemplan que exista una persona de la comunidad a cargo -junto a una técnica en educación parvularia contratada por Junji-, aplican lineamientos curriculares y siguen ciertas sugerencias del Ministerio relativas a la gestión administrativa y educativa (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2019). Más aun, podría impulsarse el desarrollo de una oferta educativa y otra que sea solamente de cuidados.

12 Más información en <https://www.icbf.gov.co/portafolio-de-servicios-icbf/hogares-comunitarios-de-bienestar-familiares>

13 Más información en <https://www.childcare.gov/index.php/consumer-education/family-child-care-homes> y <https://www.childcare.gov/consumer-education/family-friend-and-neighbor-care>

Finalmente, es importante hacer notar que el impacto sobre la participación laboral femenina se genera cuando se asegura la provisión del cuidado para todos los niños presentes en un hogar (Martínez y Peticar, 2018), por lo que es importante explorar también opciones que permitan admitir a niños más grandes -sobre cinco años- mientras las escuelas y colegios no se encuentren en funcionamiento¹⁴.

Reforzar los programas de apoyo a personas con dependencia

Junto con el tiempo dedicado a los hijos, muchas mujeres en Chile deben destinar horas al cuidado de otras personas con dependencia. De acuerdo con los datos de la Encuesta Casen 2017, el 46% de los mayores de 60 años con dependencia funcional cuenta con un cuidador que vive en el mismo hogar y el 24% tiene este tipo de apoyo, además de uno externo. Dentro de ese primer grupo de cuidadores, el 72% corresponde a mujeres (MDSF, 2017).

En Chile existen diversos programas orientados a personas con dependencia que se encuentran en sus residencias y algunos de ellos proveen apoyo también a las personas que los cuidan. Uno de ellos es implementado por el Ministerio de Salud desde 2013, enfocado en quienes tienen dependencia severa y que comprende la entrega de atenciones de salud a las personas con dependencia y sus cuidadores. Este ha mostrado un aumento sostenido en los últimos años en el número de beneficiarios, el que se ha incrementado en mayor proporción que el monto de los recursos (Dipres, 2017). Otro programa, más reciente y comprehensivo es el Sistema nacional de apoyos y cuidados (SNAC) o Chile Cuida, que entrega ayuda de diversa índole a los adultos mayores, pero también a sus cuidadores y red de apoyo. Comenzó a implementarse en forma progresiva a partir del año 2015 y actualmente está presente en 21 comunas a lo largo del país.

Se considera muy importante poder reforzar y ampliar estos programas, junto con fortalecer la difusión de información acerca de ellos entre la comunidad, en especial a nivel local. Otra herramienta que podría ser mayormente difundida y fortalecida es el Bono para cuidadores de discapacitados y adultos mayores con dependencia, que consiste en un pago máximo mensual de \$28.940 a los cuidadores por la entrega de sus servicios¹⁵.

2. Empleo y subsidios

Alrededor del mundo y de manera histórica, las mujeres han enfrentado mayores dificultades para entrar y mantenerse en el mercado laboral. La tasa mundial de participación laboral femenina antes de la crisis alcanzaba el 49%, siendo 27 puntos porcentuales más baja que la masculina (OIT, 2018) y, en Chile, 21 puntos porcentuales separaban las tasas de participación laboral de hombres y mujeres a fines de 2019 (la menor brecha durante la última década). Además, se reporta a nivel internacional que cuando las mujeres buscan empleo, la probabilidad de encontrarlo suele ser menor (OIT, 2018).

Por otra parte, las trabajadoras perciben ingresos menores que sus pares masculinos de manera transversal en distintas ocupaciones y cargos. A nivel nacional, esta brecha alcanza el 29% y en la Región Metropolitana llega a ser del 32%. Dicha diferencia se mantiene incluso a igual nivel de escolaridad y se incrementa a medida que el porcentaje de personas con educación superior aumenta (OLM, 2018).

Además de estos indicadores, y de los presentados anteriormente en este documento, otro dato importante es la informalidad en el mercado laboral, pues esta se asocia a condiciones laborales precarias, menores ingresos e inestabilidad laboral (Aguirre et al., 2020; OIT, 2018). En Chile, siguiendo la tendencia internacional, las mujeres tradicionalmente han presentado mayores niveles de informalidad -a comienzos de 2020 la tasa de ocupación informal era de 30,7% en mujeres y 27,4% en hombres-, aunque, a nivel general, se ha observado una caída del empleo informal desde el primer trimestre de 2020 en adelante, asociado probablemente a las medidas de confinamiento que han afectado a buena parte del país. No obstante, es importante desarrollar acciones que eviten que los niveles de informalidad aumenten considerablemente a medida que avance el desconfinamiento y que entreguen estímulos para ampliar las oportunidades de las mujeres de ingresar y permanecer en el trabajo formal, adaptándose a las circunstancias actuales. A continuación, se presentan algunas propuestas en esta línea.

Realizar modificaciones al Bono al Trabajo de la Mujer

Este subsidio tiene como objetivo promover la contratación de mujeres de los grupos más vulnerables. Se trata

14 Ejemplos en esta línea son los que ha impulsado la municipalidad de Las Condes y la de Providencia al disponibilizar los establecimientos municipales como servicios de guardería. Ver: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/providencia-y-las-condes-alistan-guarderías-tendrán-cuatro-niños-por-sala/US5HJISCIJHMRMKDJXCVATPMPI/>

15 Más información en <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/49627-programa-de-pago-de-cuidadores-de-personas-con-discapacidad-estipendio>

de un aporte en dinero que varía de acuerdo con la renta de las trabajadoras, y se paga a aquellas que mantienen al día sus cotizaciones previsionales y de salud. Las trabajadoras reciben dos tercios del bono por un periodo máximo de 48 meses y el empleador, un tercio por dos años. El reciente acuerdo nacional celebrado entre el gobierno y la oposición anunció la ampliación del grupo beneficiario desde el 40% al 60% de mujeres más vulnerables.

Se ha detectado que este bono tiende a ser subutilizado por la población objetivo (Sence, 2020). Una evaluación conjunta del Bono al Trabajo de la Mujer y el Bono al Empleo Joven indagó en las razones por las cuales los potenciales usuarios no estarían postulando a ellos. Esta halló, por el lado de los usuarios, que existe desconocimiento en general sobre subsidios y en particular sobre los requisitos del BTM, baja valoración del subsidios y altos costos de tramitación. Por el lado de las empresas, se reporta desconocimiento del beneficio, la percepción de que el subsidio implica mayor trabajo, la idea de que debido al bono puede haber una intromisión en la administración de la empresa, y el bajo monto del subsidio (ARS Chile, 2017).

Considerando estos antecedentes, se propone:

- Aumentar el monto que se entrega a las empresas para hacerlo más atractivo, de modo que pueda cumplir con el efecto de promover la contratación.
- Equiparar el tiempo de duración del bono entre mujeres y empleadores.
- Ampliar la edad tope para las mujeres beneficiarias del bono, extendiéndola de 59 a 65 años, como manera de incentivar la mantención de las mujeres de mayor edad en el mercado laboral.
- Establecer un esquema de subsidio creciente y decreciente en función del salario (por ejemplo, creciente hasta los \$350.000, constante hasta los \$450.000, y decreciente a partir de ese límite).
- Entregar un subsidio más alto para la contratación de mujeres en sectores productivos en que tradicionalmente ha habido menor empleo femenino.

Promover la adaptabilidad laboral

En el escenario de pandemia, se hace urgente promover medidas que apunten a una mayor flexibilidad en los empleos. El desarrollo del teletrabajo, en todas las ocupaciones donde sea posible, debiera incentivarse puesto que reduce los riesgos de contagio, pero también porque puede facilitar el balance con las responsabilidades familiares para aquellos trabajadores que tienen hijos.

En ese sentido, se propone impulsar en las empresas la generación de políticas internas de trabajo remoto (o esquemas mixtos) con un enfoque de género, es decir, políticas que no signifiquen una reducción o merma en las posibilidades de desarrollo profesional para las mujeres. Ello puede ser incentivado desde la política pública a través de, por ejemplo, un sistema de certificación o *compliance* en temas de género. Específicamente, pensando en el mediano plazo, se buscaría incentivar la redefinición de las tareas, flexibilizándolas y orientándolas al cumplimiento de metas más que de horarios. Junto con ello, es crucial establecer evaluaciones de desempeño y políticas de movilidad que no perjudiquen a quienes teletrabajan, puesto que existe evidencia de que quienes lo hacen pueden ver reducidas sus posibilidades de ascenso (Bloom et al., 2015).

Junto con esto, se considera relevante que se retome la tramitación del proyecto de ley de modernización laboral ingresado por el Ejecutivo en mayo de 2019 (boletín 12618-13) -o bien que se vuelva a ingresar bajo un marco de corresponsabilidad y trabajo. Este proyecto señala, dentro de sus objetivos, establecer jornadas de trabajo adaptables que fomenten la conciliación trabajo-familia y mejoren la calidad de vida, por medio de la introducción de una jornada mensual de 180 horas alternativa al régimen semanal de 45 horas, que permitiría adaptabilidad en la jornada diaria por acuerdo de ambas partes (Mintrab, 2019). Esta legislación abre un espacio para incorporar y formalizar también en las empresas alternativas mixtas de trabajo presencial y remoto.

Con todo, en los casos en que la redefinición y flexibilización no sea posible, podría establecerse un modelo para que madres y padres por igual puedan dedicar tiempo a la crianza, siguiendo el ejemplo del permiso de alimentación a menores de dos años que actualmente existe para las mujeres.

Nivelar costos de contratación

También se considera necesario apoyar iniciativas que permitan nivelar los costos de contratación entre hombres y mujeres, tendiendo a retirar las barreras que existen y que desincentivan la contratación femenina porque las convierten en empleadas más costosas. Un ejemplo claro es el artículo 203 del Código del Trabajo, que establece el umbral de 20 mujeres como condición para el establecimiento de salas cunas en las empresas. En este caso, se debieran desarrollar medidas para que el financiamiento y prestación de este servicio sea igual para hombres y mujeres, y exista independientemente de la cantidad de empleados contratados por las empresas, atributos que se encuentran presentes en el proyecto de sala cuna universal (boletín 12026-13).

Contribuir a la recuperación de sectores con mayor participación femenina

Un último grupo de medidas se enfoca en los sectores con una mayor densidad laboral femenina (que de acuerdo con los datos han sido más golpeados por la crisis) proponiendo la creación de paquetes económicos y ajustes normativos para recuperar estos sectores productivos, apoyando así la adaptación y rediseño de sus actividades en el contexto de la pandemia. Aun cuando estas medidas no tengan una mirada de género explícita pueden beneficiar a las trabajadoras en dichos sectores de forma importante (World Trade Organization, 2020). Esta política debiera balancearse con incentivos para la reconversión de aquellas empresas en estos sectores que, ante los impactos de la crisis, que podrían extenderse por varios años, requieran reinventarse.

Es el caso de países como Camboya, que ha incorporado dentro de su respuesta a la crisis la exención de impuestos a la industria textil, el turismo y la agricultura¹⁶; Bután, cuyo gobierno anunció un paquete de estímulo al turismo para programas de capacitación, reconversión y construcción¹⁷; y Egipto, que ha sido destacado por integrar tempranamente una mirada de género en su plan de respuesta al coronavirus, y en cuyo paquete económico el gobierno proporciona más incentivos para sectores como el turismo y la agricultura¹⁸. Francia, Ita-

lia, Portugal y España también reportan medidas para beneficiar a la industria del turismo, a través de préstamos, reducción y exención de impuestos, aplazamiento de pagos, creación de fondos, entre otras¹⁹.

3. Capacitación

Existe evidencia de que el déficit de competencias técnicas entre los trabajadores chilenos constituye una de las principales causas de la dificultad de llenar vacantes en distintos sectores, como la construcción, transporte, manufactura y turismo (OLM, 2020b). Por lo tanto, avanzar en la línea de capacitaciones vocacionales y actualización de capital humano es una opción muy atractiva para facilitar la reincorporación de las mujeres al trabajo, mejorando así el acceso a oportunidades laborales.

Este tipo de programas –generalmente enfocados en la entrega de conocimientos técnicos, habilidades cognitivas o habilidades interpersonales– han probado ser efectivos en distintos contextos. En términos generales, las iniciativas de capacitación laboral han conseguido aumentar los niveles de empleo e ingresos de los participantes (Barrera-Osorio et al., 2020; Alfonsi et al., 2020). Entre trabajadores jóvenes o novatos, específicamente, esta clase de programas ha demostrado ser efectiva en mejorar el acceso a empleo formal y a mejores remuneraciones (Alzúa et al., 2016; Le Barbanchon et al., 2019), especialmente entre las mujeres (Attanasio et al., 2011).

Los programas de capacitación para el emprendimiento, por otra parte, no siempre consiguen resultados positivos, debido a que su diseño puede no ser relevante para los beneficiarios. Sin embargo, cuando estos programas incluyen prácticas innovadoras y personalizadas, que puedan fácilmente ser implementadas, sus efectos mejoran significativamente (Lafortune et al., 2018; McKenzie y Woodruff, 2014). Además, cuando las capacitaciones a emprendedores están acompañadas de transferencia de activos, estas consiguen resultados más alentadores, lo que se ha demostrado tanto en Chile (Martínez et al., 2018) como en el extranjero (De Mel et al., 2014; Berge et al., 2015; Fiala, 2018).

16 Más información en: <https://www.aseanbriefing.com/news/incentives-obligations-announced-businesses-cambodia-tourism-garment-industries/>

17 Más información en: <https://southasiamonitor.org/bhutan/bhutan-announces-tourism-stimulus-package>

18 Más información en: <https://egypt.unwomen.org/en/news-and-events/stories/2020/04/unw-commands-ncw-efforts-to-ensure-that-a-gender-perspective-is-adopted-in-egypts-covid19-response>

19 Más información en: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/>

Considerando estos antecedentes, en lo que sigue se presentan las principales líneas en que deberían centrarse las políticas respecto de capacitaciones, para así facilitar la inserción de las mujeres al mercado del trabajo.

Revisar y reorientar los programas de capacitación existentes

En primer lugar, se recomienda revisar los programas existentes de capacitación y actualización de capital humano. Este proceso debería considerar, por un lado, realizar los ajustes necesarios para que las iniciativas de capacitación tengan una mayor orientación a la reconversión laboral, permitiendo la movilidad de las trabajadoras hacia sectores menos afectados por la pandemia.

En segundo lugar, la revisión de los programas actuales requiere incluir a las microempendedoras, entregando información sobre las ventajas que obtendrían con la formalización de sus negocios, así como sobre los pasos necesarios para poder establecerse de manera definitiva. Esto es especialmente relevante en el contexto actual, debido a que el emprendimiento entrega la flexibilidad necesaria para compatibilizar el trabajo y las responsabilidades familiares.

Además, para promover la eficiencia en el uso de los recursos fiscales, se recomienda redirigir esfuerzos actualmente orientados a acciones de intermediación laboral, las que no han demostrado su efectividad (Crépon et al., 2013; Algan et al., 2020). Estos recursos podrían destinarse a capacitar más trabajadoras, por un período más extenso, consiguiendo así una mayor efectividad y adecuación al contexto actual.

Junto a lo anterior, y buscando quebrar patrones laborales que concentran a las trabajadoras en los sectores más afectados por el Covid-19, se recomienda impulsar programas de capacitación enfocados en sectores que han sido tradicionalmente más masculinos. Esto es crucial si se considera que parte importante de las medidas propuestas por el gobierno para la reactivación económica se orientan al desarrollo de proyectos de obras públicas, potenciando sectores donde la participación laboral femenina es baja.

Actualmente el Sence lleva a cabo el programa Talento Digital, que entrega capacitaciones en disciplinas STEM,

pero se hace necesario ampliar estos esfuerzos, por ejemplo, creando programas de habilitación vocacional en ocupaciones como conducción de maquinaria pesada o mantención de equipos, entre otras que tienen un bajo nivel de contacto humano.

En este sentido, un posible referente son programas sectoriales que se encuentran operando en el país, como el Centro de Capacitación de Sernageomin, en la minería; o iniciativas específicas del programa Mujeres Jefas de Hogar, enfocadas en la inserción en la construcción. Otras experiencias relevantes son el Programa Nuevos Oficios para Mujeres (Argentina)²⁰, que entrega conocimientos en mecánica de motos; o la iniciativa Nontraditional Employment for Women (Nueva York)²¹ que se centra en la transmisión de habilidades para la inserción de la mujer en ocupaciones tradicionalmente masculinas.

Fortalecer la franquicia tributaria

Finalmente, se recomienda fortalecer la franquicia tributaria, de forma transitoria, ampliando su cobertura hasta un 3% de la planilla anual de remuneraciones (en lugar del 1%), para ser utilizada en los próximos cinco a diez años. Esto generaría incentivos a que las empresas fomenten la reconversión laboral de sus trabajadoras dentro del lugar de empleo, permitiendo la movilidad interna, en vez de despedir a quienes no cuentan con las calificaciones necesarias. Es especialmente importante que este componente sea orientado a las personas más vulnerables dentro del mercado laboral, es decir, a las mujeres de menores ingresos y con menor nivel de calificaciones.

Disponibilidad de información

Contar con buenos datos es fundamental para el diseño de políticas públicas adecuadas, y es un aspecto básico y transversal para la gestión de la crisis sanitaria desde una perspectiva de género (Childs y Palmieri, 2020; ONU Mujeres, 2020).

Los datos contenidos actualmente en la Encuesta Nacional de Empleo y la Encuesta Casen permiten caracterizar la situación del empleo femenino de forma general, entregando información sobre su participación en el mercado del trabajo. Además, y especialmente en el contexto actual, ayudan a caracterizar las razones que

20 Más información en: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/igualdad/nuevosoficios>

21 Más información en: <https://www.new-nyc.org/>

mantienen a muchas mujeres fuera del mundo del trabajo, describiendo las responsabilidades que impiden que se integren a la fuerza laboral.

Pese a lo anterior, la información que entregan estas encuestas de uso público no contiene una mirada de género que permita hacer un análisis más detallado de la situación. Específicamente, estos datos no se hacen cargo de la complejidad de la realidad familiar, pues solo consideran las relaciones dentro del hogar, ignorando otras redes. Esto es especialmente relevante en el caso de las preguntas que hacen referencia a las tareas de cuidado, ya que hacen difícil describir responsabilidades que pueden estar fuera del hogar (por ejemplo, es posible que una persona dedique tiempo al cuidado de un padre o madre que no viva con ella). Estos escenarios, con las encuestas actuales, apenas pueden ser identificados.

Por lo tanto, se recomienda avanzar hacia la elaboración de instrumentos de medición que permitan recolectar datos capaces de describir la realidad de las mujeres en torno a su participación en la fuerza laboral y sus responsabilidades familiares. En términos más concretos, se puede mencionar que los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo muestran una importante brecha entre las mujeres que declaran ser económicamente inactivas debido a tareas de cuidado y la composición del hogar que declaran tener. En este sentido, es necesario incorporar una visión de la familia como una unidad extendida en el espacio (Madhavan et al., 2017). Un ejemplo es el propuesto por Madhavan et al. (2020), quienes miden el apoyo familiar usando un instrumento que considera redes familiares –tanto dentro como fuera del hogar–, así como otras redes más allá del parentesco.

Estas encuestas, además, no caracterizan el trabajo doméstico no remunerado –o trabajo reproductivo–, que es una importante razón para que las mujeres no participen del mercado laboral. Excepciones a esto son la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo –cuya periodicidad quinquenal no permite realizar un seguimiento adecuado– y las recientes encuestas longitudinales en tiempo real implementadas por el Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales –cuyos datos no son de acceso abierto–. Para esto, se debiera agregar mayor especificidad a las preguntas de seguimiento que se realizan a las personas inactivas sobre las razones para no buscar empleo (disponibles en la Tabla 2 de este documento). Por último, en el contexto actual es importante, específicamente, poder profundizar en las razones asociadas al

Covid-19 que llevan a que las mujeres no participen del mercado laboral, ya que la amplitud de esta categoría no permite identificar con claridad el problema ni, en consecuencia, definir respuestas apropiadas.

Conclusiones

Es indudable que la crisis económica desatada por la pandemia está afectando de manera importante a todos los segmentos de la población, pero este impacto ocurre de forma diferenciada entre los distintos grupos que la componen. En Chile, al comparar a hombres y mujeres, se ve que la situación no es muy disímil en términos del número de empleos destruidos, sin embargo, para las mujeres la crisis ha significado un retroceso de diez años respecto de los avances que se habían obtenido en participación laboral.

En los últimos meses se ha visto un aumento de las mujeres que han salido de la fuerza de trabajo y, si bien aún no ha habido un incremento drástico de aquellas desocupadas, no se debe restar importancia a este fenómeno, debido a que muchas trabajadoras se encuentran ausentes de su empleo, o bien han salido del mercado laboral, pero están dispuestas a volver a sus trabajos. Asimismo, y a diferencia de períodos anteriores de recesión, han sido los sectores económicos con mayor participación femenina los que se han visto mayormente afectados, especialmente servicios sociales y personales, comercio, y hoteles y restaurantes.

La evidencia indica, además, que en períodos de crisis como esta –asociadas a enfermedades, desastres, etc.–, las mujeres son las que absorben la mayor cantidad de carga adicional relacionada con las labores domésticas y de cuidado. En Chile, mediciones recientes indican que efectivamente esas tareas, históricamente desarrolladas en mucha mayor medida por mujeres que hombres, en este período han recaído aún más sobre ellas. No es de extrañar que una parte importante de las trabajadoras que hoy se encuentran inactivas aludan a ese tipo de razones para encontrarse fuera de la fuerza laboral.

En este escenario, es imprescindible diseñar políticas públicas que se orienten directamente a apoyar el empleo femenino y que eviten que las consecuencias que hoy estamos viendo sobre las mujeres se transformen en una realidad de largo plazo. Más aún, la crisis puede presentar una oportunidad para que se produzca una inflexión cultural y podamos avanzar hacia una sociedad en la cual haya una mayor corresponsabilidad en las la-

bores parentales, en la que se desarrollen prácticas laborales más flexibles, equitativas y con menos barreras a la contratación femenina, y en la cual las mujeres puedan aumentar sus competencias y diversificar sus oportunidades de trabajo, desempeñándose en industrias en las que tradicionalmente han estado más ausentes.

Para contribuir al desarrollo de medidas en este sentido, en el presente documento se han expuesto varios grupos de propuestas, que el grupo de trabajo considera prioritarios de abordar:

- El primero de ellos refiere al cuidado de miembros del hogar. Se sugiere apoyar la continuidad operativa y posible reapertura de los jardines infantiles -tanto públicos como privados-, promover formas alternativas de cuidado infantil -con grupos reducidos de niños y en las residencias de las cuidadoras- y reforzar los programas de apoyo a personas con dependencia, puesto que la gran mayoría de quienes los cuidan son mujeres.
- El segundo paquete de propuestas refiere al empleo y los subsidios. Se recomienda fortalecer el Bono al Trabajo de la Mujer, de modo de ampliar el beneficio, promover políticas que apunten a la flexibilidad laboral con un enfoque de género, y retomar la tramitación del proyecto de ley de modernización laboral, que también apunta a la adaptabilidad de las jornadas laborales. Asimismo, se sugiere adoptar medidas que permitan nivelar los costos de contratación entre hombres y mujeres y desarrollar acciones que contribuyan a la recuperación de sectores económicos y potencial reconversión de empresas con mayor densidad femenina.
- La capacitación para el empleo también se plantea como un eje necesario de abordar, siendo recomendable revisar y reorientar los programas existentes para enfocarlos hacia una reconversión laboral, junto con entregar herramientas que permitan a las mujeres desempeñarse en trabajos que tradicionalmente captan mayor empleo masculino. Del mismo modo, se recomienda apoyar a las microempendedoras con foco en la formalización de sus negocios, y fortalecer la franquicia tributaria para generar incentivos a que las empresas fomenten la reconversión laboral de sus trabajadoras dentro del lugar de trabajo.

- Finalmente, un elemento esencial para la toma de decisiones en esta materia es contar con datos que permitan monitorear la realidad familiar y laboral de las mujeres y reflejen a cabalidad las responsabilidades remuneradas y no remuneradas que ellas tienen. Dado esto, se propone realizar ajustes a las encuestas de uso público que existen, incorporando preguntas que permitan ampliar las definiciones de familia y hogar y que ahonden de manera más específica en las razones para salir del mercado laboral.

Es de esperar que las recomendaciones contenidas en este informe, y que se suman a otras propuestas que han surgido desde la academia y la sociedad civil, contribuyan a la toma de decisiones de las autoridades, con una mirada de urgencia, pero también de largo plazo.

Referencias

- Aguirre, J., Gallego, F., Hojman, A., Jiménez, H., Martínez, C., Morandé, M., Pedro, P. y Trimarchi, E.,** 2020. Propuestas de apoyo económico para los trabajadores informales vulnerables durante la emergencia del Covid-19. *Temas de la Agenda Pública*, 15(122), 1-19. Centro de Políticas Públicas UC.
- Alfonsi, L., Bandiera, O., Bassi, V., Burgess, R., Rasul, I., Sulaiman, M. y Vitali, A.,** 2020. Tackling youth unemployment: evidence from a labor market experiment in Uganda. *Documento de trabajo*.
- Algan, Y., Crépon, B. y Glover, D.,** 2020. Are active labor market policies directed at firms effective? Evidence from a randomized evaluation with local employment agencies. *Documento de trabajo*.
- Alzúa, M. L., Cruces, G. y Lopez, C.,** 2016. Long run effects of youth training programs: experimental evidence from Argentina. *IZA Discussion Paper No. 9784*. Institute of Labor Economics.
- American Academy of Pediatrics (AAP),** 2020. *Guidance related to childcare during Covid-19*. Disponible en: <https://services.aap.org/en/pages/2019-novel-coronavirus-covid-19-infections/clinical-guidance/guidance-related-to-childcare-during-covid-19/>
- ARS Chile,** 2017. *Evaluación de implementación de programas de Subsidio al empleo joven y Bono al trabajo de la mujer año 2016. Resumen ejecutivo*. Disponible en: https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/otras_eval/2018/EV1568_4.pdf
- Atanasio, O., Kugler, A. y Meghir, C.,** 2011. Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: evidence from a randomized trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 188-220.

- Barrera-Osorio, F., Kugler, A. y Silliman, M.**, 2020. Hard and soft skills in vocational training: experimental evidence from Colombia. *NBER Working Paper No. 27548*. National Bureau of Economic Research.
- Berge, L. I. O., Bjorvatn, K. y Tungodden, B.**, 2015. Human and financial capital for microenterprise development: evidence from a field and lab experiment. *Management Science*, 61(4), 707-722.
- Bernal, R., Attanasio, O., Peña, X. y Vera-Hernández, M.**, 2019. The effects of the transition from home-based childcare to childcare centers on children's health and development in Colombia. *Early Childhood Research Quarterly*, 47, 418-431.
- Bloom, D. y Prettner, K.**, 2020. The macroeconomic effects of automation and the role of Covid-19 in reinforcing their dynamics. VoxEU. Disponible en: <https://voxeu.org/article/covid-19-and-macroeconomic-effects-automation>.
- Bloom, N., Liang, J., Roberts, J. y Ying, Z.Y.**, 2015. Does working from home work? Evidence from a Chinese experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 130(1), 165-218.
- Bravo, D., Castillo, E. y Hughes, E.**, 2020. *Estudio longitudinal empleo - Covid-19: Datos de empleo en tiempo real*. Seminario del Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales, realizado el 13 de agosto de 2020.
- Bravo, J., García, A. y Schlechter, H.**, 2019. Mercado laboral chileno para la cuarta revolución industrial. Documento de trabajo No. 59. Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales UC (CLAPES).
- ChildCare Aware of America**, 2020. *State group size and ratio policy changes during COVID-19*. Disponible en: <https://www.childcareaware.org/coronavirus-hub/coronavirus-landing-page/state-policies-and-ratio-changes-during-covid-19/>
- Childs, S. y Palmieri, S.**, 2020. Respuestas sensibles al género ante la Covid-19: Manual para la acción parlamentaria. ONU Mujeres. Disponible en: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/a-primer-for-parliamentary-action-gender-sensitive-responses-to-covid-19-es.pdf?la=es&vs=3611>
- Cifuentes, P.**, 2020. *Reapertura gradual y controlada de los establecimientos escolares. Covid-19. Alemania, Dinamarca, Noruega y Países Bajos*. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTIPO=DOCUMENTOCOMUNICACIONCUENTA&prmID=91133>
- Coloma, F., Gallego, F., Irarrázaval, I., Janiak, A., Lafortune, J., Martínez, C., Pedro, P., Rau, T., Tessada, J., Trimarchi, E.**, 2020. Diagnóstico y propuestas para la reactivación del mercado laboral en Chile. *Temas de la Agenda Pública*, 15(127), 1-14. Centro de Políticas Públicas UC.
- Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R. y Zamorra, P.**, 2013. Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 531-580.
- De Mel, S., McKenzie, D. y Woodruff, C.**, 2014. Business training and female enterprise start-up, growth and dynamics: experimental evidence from Sri Lanka. *Journal of Economic Development*, 106, 199-210.
- Del Boca, D., Oggero, N., Profeta, P. y Rossi, M. C.**, 2020. Women's work, housework and childcare, before and during Covid-19. *IZA Discussion Paper Series No. 13409*. Institute of Labor Economics.
- Dirección de Presupuestos, Dipres**, 2017. *Informe final de evaluación EPG: Programa de atención domiciliaria a personas con dependencia severa*. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-163132_informe_final.pdf
- Farré, L., Fawaz, Y., González, L. y Graves, J.**, 2020. How the Covid-19 lockdown affected gender inequality in paid and unpaid work in Spain. *Economic Working Paper Series No. 1728*. Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra.
- Fiala, N.**, 2018. Returns to microcredit, cash grants and training for male and female microentrepreneurs in Uganda. *World Development*, 105, 189-200.
- Gallego, F., Irarrázaval, I., Coloma, M., Cortés, S., Jiménez, H., Morandé, M. A., Muñoz, N., Silva, H. y Tessada, J.**, 2020. Reapertura del mercado laboral y Covid-19 en Chile: Ocupaciones más expuestas y costos asociados a la prevención en los lugares de trabajo. *Temas de la Agenda Pública*, 15(126), 1-33. Centro de Políticas Públicas UC.
- Gómez, V. y Jiménez, A.**, 2015. Corresponsabilidad familiar y el equilibrio trabajo-familia: medios para mejorar la equidad de género. *Polis, Revista Latinoamericana*, 14(40), 377 - 396.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE)**, 2010 - 2020. *Encuesta Nacional de Empleo 2010 - 2020 (bases de datos)*. Disponibles en <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion>
- Lafortune, J., Riutort, J. y Tessada, J.**, 2018. Role models or individual consulting: the impact of personalizing microentrepreneurship training. *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(4), 222-245.
- Le Barbanchon, T., Ubfal, D. y Araya, F.**, 2019. The effects of working while in school: evidence from Uruguayan lotteries. *Documento de trabajo*.
- Madhavan, S., Clark, S., Beguy, D., Kabiry, C. y Gross, M.**, 2017. Moving beyond the household: Innovations in data collection on kinship. *Population Studies*, 71(1), 117-132.
- Martínez, C., y Perticarà, M.**, 2018. The impact of after-school care on women's labour outcomes. *Policy in Focus*, 15(1), 38-40.

- Martinez, C., Puentes, E. y Ruiz-Tagle, J.** 2018., The effects of micro-entrepreneurship programs on labor market performance: experimental evidence from Chile. *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(2), 101-124.
- McKenzie, D. y Woodruff, C.**, 2014. What are we learning from business training and entrepreneurship evaluations around the developing world? *The World Bank Research Observer*, 29(1), 48-82.
- McLaren, H.J., Wong, K.R., Nguyen, K.N. y Damayanthi, K.N.**, 2020. Covid-19 and women's triple burden: Vignettes from Sri Lanka, Malaysia, Vietnam and Australia. *Social Sciences*, 9(87), 1-11.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, 2017. *Casen 2017 - Adultos mayores: Síntesis de resultados*. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_Adulto_Mayores_casen_2017.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, 2017. *Encuesta Casen 2017 (base de datos)*. Disponible en: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/basedatos.php>
- Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, (MinMujeryEG)**, 2020. *Minuta situación jardines infantiles y salas cuna en pandemia*.
- Ministerio del Trabajo, (Mintrab)**, 2019. *Proyecto de ley de modernización laboral para la conciliación trabajo, familia e inclusión*. Presentación.
- Observatorio Laboral Región Metropolitana (OLM)**. 2018. *Reporte regional 2018*. Disponible en: <https://api.observatorionacional.cl/observatorios/descargas/descarga-1593528022152.pdf>
- Observatorio Laboral Región Metropolitana (OLM)**, 2020a. *Resultados encuesta Covid-19*. Disponible en: <https://api.observatorionacional.cl/observatorios/descargas/descarga-1593615350458.pdf>
- Observatorio Laboral Región Metropolitana (OLM)**, 2020b. *Resultados Región Metropolitana. Encuesta Nacional de Demanda Laboral ENADEL 2019*.
- ONU Mujeres**, 2020. *Covid-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis*. Oficina regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (International Labour Office, ILO)**, 2018. *World Employment and Social Outlook: Trends for Women 2018 – Global snapshot*. Ginebra: ILO.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (International Labour Office, ILO)**, 2020. *The Covid-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work*. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_744685.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (United Nations Development Programme, UNDP)**, 2020. *Briefing note: The economic impacts of Covid-19 and gender inequality recommendations for policy makers*. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/world/economic-impacts-covid-19-and-gender-inequality-recommendations-policy-making>
- Rojas, S., Energici, M., Grollmus, N., Alarcón, S.**, 2020. *Estudio Cuidar. Presentación general de resultados (junio, 2020)*. Disponible en: https://www.academia.edu/43348861/PRESENTACION_N_ESTUDIO_CUIDAR
- Sabater, M.C.**, 2014. La interacción trabajo-familia. La mujer y la dificultad de conciliación laboral. *Lan Harremanak*, 30(1), 163 – 198.
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, (Sence)** 2020. *Minuta: Programas empleo femenino*.
- Sevilla, A. y Smith, S.**, 2020. Baby Steps: The gender division of childcare during the Covid-19 pandemic. *IZA Discussion Paper Series No. 13302*. Institute of Labor Economics.
- Subsecretaría de Educación Parvularia**, 2019. *Informe de caracterización de la educación parvularia: Descripción estadística del sistema educativo asociado al nivel de educación parvularia en Chile*. Disponible en: <https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2019/04/estudio-editado.pdf>
- World Trade Organization**, 2020. *The economic impact of covid-19 on women in vulnerable sectors and economies*. Disponible en: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/info_note_covid_05aug20_e.pdf

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Cerda, R., Domínguez, C., Lafortune, J., Muñoz, N., Reyes, J., 2020. Empleo femenino y Covid-19: diagnóstico y propuestas. *Temas de la Agenda Pública*, 15(130), 1-20. Centro de Políticas Públicas UC.

Anexo

Tabla 1. **Variación del empleo femenino en 12 meses (2014-2019) y desde octubre de 2019 a mayo de 2020**

Variación en 12 meses	Silvoagropecuario y pesca	Minería	Industria manufacturera	Electricidad, gas, agua y gestión de desechos	Construcción	Comercio	Hoteles y restaurantes	Transporte y almacenamiento	Información y comunicaciones	Actividades financieras, profesionales, científicas y técnicas	Actividades de servicios administrativos e inmobiliarios	Servicios sociales y personales	Administración pública
2014	-0,4%	-3,4%	7,9%	10,4%	-5,9%	1,1%	-2,2%	-9,6%	5,8%	3%	24,1%	2,9%	-0,7%
2015	1,8%	8,1%	2,3%	-13,7%	16,9%	-0,9%	11,3%	13,1%	-20,2%	-4,1%	-7,6%	1,3%	11,4%
2016	13%	-5,9%	-0,9%	6,8%	-8,6%	2,2%	11,5%	2,5%	-3,9%	3,8%	23%	-0,6%	-2,4%
2017	2,9%	-10,5%	2,1%	1,1%	7,6%	0,7%	-0,7%	0,4%	10,1%	1,4%	-0,3%	5,8%	7,4%
2018	-1,9%	20,4%	-5,6%	-3,9%	-7,5%	0,8%	10,9%	13,9%	13,1%	4,1%	-3,6%	4,2%	1,4%
2019	-5%	16,1%	-3,4%	24,3%	22,3%	4,8%	-1%	0,1%	-13,5%	0%	5,4%	3,6%	-0,7%
Promedio 2014 - 2019	1,7%	4,1%	0,4%	4,2%	4,1%	1,5%	5%	3,4%	-1,4%	1,4%	6,8%	2,9%	2,7%
Variación 10/2019 - 05/2020													
%	-37,2%	-7,3%	-18%	-3,3%	-39,4%	-27,1%	-51,5%	-28,4%	-2,3%	-22,2%	-5,9%	-22,8%	-4%
Nº	-52.831	-1.772	-50.241	-611	-25.515	-221.060	-129.390	-28.121	-910	-52.616	-8.077	-344.706	-8.369

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta Nacional de Empleo, 2014-2020.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE