

Protección a la Maternidad en Chile

Maternity Protection in Chile

En memoria Nicolas Zuñiga Delgado

Por:
Iris Delgado Becerra, *profesora investigadora CEPS Facultad de Medicina UDD-CAS*
Mauricio Apablaza Salinas, *profesor investigador Facultad de Gobierno*

La conciliación entre la maternidad y el trabajo, junto con la promoción de la equidad de género, son temas de creciente interés global que han impulsado el desarrollo de políticas innovadoras en todo el mundo. Sin embargo, a pesar de su importancia, el impacto de estas políticas aún no se conoce completamente. El objetivo de este trabajo es explorar la evolución de las políticas de protección de la maternidad en Chile y sus niveles de cobertura en la población objetivo.

Históricamente, los esfuerzos para regular las condiciones laborales de las mujeres comenzaron en los países industrializados en el siglo XIX, con restricciones en las horas de trabajo y la adopción de leyes para regular el empleo femenino en Estados Unidos. Sin embargo, estas medidas a menudo limitaban el empleo de mujeres casadas o restringían su acceso a ciertas profesiones, perpetuando el modelo convencional de la mujer como madre y esposa. A finales del siglo XIX y principios del XX, países como Alemania, Suecia y Austria introdujeron regulaciones explícitas para la licencia de maternidad, aunque en su mayoría sin compensación salarial.

En 1919, la OIT acuñó el concepto de Protección a la Maternidad (PM) como un conjunto de prestaciones destinadas a armonizar las responsabilidades de la maternidad con el empleo remunerado, siempre que se cumplan ciertos requisitos legales establecidos por las políticas de cada país. A partir de este punto, las políticas han evolucionado hacia una perspectiva más inclusiva y de género, exigiendo la compatibilidad de los roles de maternidad con el trabajo remunerado y promoviendo la corresponsabilidad de los padres y el Estado en el cuidado familiar. Estos principios se han plasmado en tres Convenios Marco de la OIT, el último de los cuales fue suscrito por 185 países, incluido Chile.

A pesar de estos avances, la situación global no es alentadora. Muchas trabajadoras quedan excluidas de la protección a la maternidad y la discriminación por maternidad persiste. En países europeos de altos ingresos, las políticas de PM se han integrado en políticas más amplias del Estado de Bienestar, mientras que, en otros países, estas políticas se limitan a madres con empleo remunerado. De hecho, la OIT señala que más de 830 millones de trabajadoras aún están excluidas de esta protección, especialmente en África y Asia, y que la discriminación por maternidad sigue siendo un problema en muchos países.

The reconciliation of motherhood and work, along with the promotion of gender equity, are topics of growing global interest that have spurred the development of innovative policies worldwide. However, despite their significance, the full impact of these policies remains not fully understood. This work delves into the evolution of maternity protection policies in Chile and their coverage levels in the target population.

Historically, efforts to regulate women's working conditions began in industrialized countries during the 19th century, marked by restrictions on working hours and the implementation of laws to govern female employment in the United States. However, these measures often constrained the employment opportunities of married women or limited their access to certain professions, reinforcing the traditional model of women as mothers and wives.

By the late 19th and early 20th centuries, countries such as Germany, Sweden, and Austria introduced explicit regulations for maternity leave, albeit mainly without wage compensation.

In 1919, the ILO introduced the concept of Maternity Protection (MP), defining it as a set of benefits aimed at reconciling the responsibilities of motherhood with paid employment, provided that specific legal requirements established by each country's policies are met. Since then, policies have progressed towards adopting a more inclusive gender perspective, emphasizing the compatibility of maternity roles with paid work and advocating for shared responsibility among parents and the state in family care.

These principles have been enshrined in three ILO Framework Conventions, with the latest ratified by 185 countries, including Chile.

Despite these advancements, the global situation remains concerning. Many female workers continue to be excluded from maternity protection, and instances of maternity discrimination persist. In high-income European countries, maternity protection policies have been integrated into broader Welfare State initiatives, whereas in other nations, these policies are limited to mothers with paid employment. According to the ILO, over 830 million female workers are still excluded from this protection, particularly in Africa and Asia, and maternity discrimination remains prevalent in numerous countries.

Maternity Protection benefits vary among countries but typically include maternity or parental leave, breastfeeding breaks during the workday,

Las prestaciones de la PM han variado entre países, pero generalmente incluyen licencias maternales o parentales, interrupciones en la jornada de trabajo para ejercer la lactancia, prevención de riesgos laborales durante el embarazo, protección laboral contra la discriminación y el despido por maternidad, y acceso a atención de salud de la madre durante el embarazo y para los hijos en sus primeros años de vida.

En las últimas décadas, el acceso de las mujeres a la educación superior y su incorporación a espacios laborales y sociales ha aumentado, lo que ha permitido en algunos casos consolidar su situación laboral y autonomía personal. Sin embargo, aún existen barreras importantes que superar en términos de equidad de género y protección a la maternidad.

En América Latina, el cuidado de los hijos y las familias sigue siendo principalmente responsabilidad de las mujeres. La tensión entre trabajo y maternidad se acentúa en hogares monoparentales o donde la mujer es jefa de hogar. Algunos países de la región han modificado sus políticas de PM para ampliar los beneficios y extender la población objetivo a trabajadoras con empleos más informales.

En Chile, la protección de la maternidad en Chile data desde 1917 y procuraba primordialmente establecer derechos de sala cuna y lactancia para mujeres trabajadoras. En 1925, se establecen medidas de protección del trabajo y periodos de descanso maternal. A partir de este punto se establecen nuevas estrategias que han extendido la protección de la maternidad en la legislación chilena. Dichas normativas tienen su último hito en la Ley 20.545 de 2011, que incorporó el permiso postnatal parental, buscó aumentar el acceso y reducir las desigualdades de acceso a la PM. El detalle de los cambios legales introducidos en la protección de maternidad esta resumido en la siguiente figura.

Evaluar la protección a la maternidad y sus implicancias adquiere aún en un contexto donde las tasas de fecundidad han caído significa-

Maternity Protection policies have evolved significantly, shifting from focusing on traditional gender roles to a more inclusive approach that promotes women's equality and shared parental responsibility.

protection against occupational hazards during pregnancy, safeguards against maternity discrimination and dismissal, and access to maternal healthcare during pregnancy and for infants in their early years.

In recent decades, women's access to higher education and integration into labor and social environments have increased, leading to the consolidation of their employment status and personal autonomy in some instances. Nevertheless, significant barriers remain to be addressed concerning gender equity and maternity protection.

In Latin America, the care of children and families remains primarily the responsibility of women. The tension between work and motherhood is further exacerbated in single-parent households or when women are the heads of households. To address these challenges, some countries in the region have modified their Maternity Protection (MP) policies, expanding benefits and extending coverage to workers in more informal employment.

In Chile, maternity protection traces back to 1917, primarily focusing on establishing rights for daycare and breastfeeding for working women. In 1925, measures for safeguarding employment and providing maternal rest periods were introduced. Since then, successive strategies have been implemented to expand maternity protection within Chilean legislation. These efforts culminated in the enactment of Law 20.545 in 2011, which in-

TABLA 1:
Cambios legales introducidos en la protección de maternidad

AÑO	REGULACIÓN	MATERIA / CONTENIDO
1917	Ley 3.186	Empleador tiene la obligación de establecer sala cuna y el derecho a dos porciones de tiempo para lactancia en fábricas o establecimientos de más de 50 trabajadoras mayores de 18 años
1925	Decreto 442	Descanso maternal de 60 días (40 y 20) pagado por el empleador de 50% del salario, inamovilidad por el tiempo del descanso.
1931	Código Laboral D.F.L. 178	Extensión del derecho a sala cuna y lactancia: Cubre a todas las mujeres sin distinción de edad y estado civil y reduce a 20 el número de mujeres trabajadoras para establecer dicho derecho en la empresa. Extensión del descanso maternal a 12 semanas: 6 antes y 6 después del parto. El pago de la licencia (equivalente al 50% del salario) se divide entre empleador y sistema de seguridad social
1952	Ley 10.883	Pago de subsidio de maternidad equivalente al promedio de remuneraciones pagado por el sistema previsional. Las obreras podrán extender el postnatal por razones médicas del niño en la Ley del seguro obrero.
1966	Ley 16.434	Confiere un postnatal ampliado en el Código del Trabajo sujeto la discreción a los servicios de salud para atender la salud del recién nacido.
1966	Ley 16.511	El derecho a sala cuna y lactancia es extendido hasta que el niño cumpla dos años. La Inspección del Trabajo puede ordenar crear salas cuna en establecimientos con menos de 20 trabajadoras.
1970	Ley 17.301	El Código del Trabajo señala que las dos porciones de tiempo son para alimentar al hijo menor de 2 años. Se establece la licencia pagada a la madre por la enfermedad grave del hijo menor de un año. Extensión del fuero maternal a un año desde el cese del postnatal.
1972	Ley 17.928	Se extiende el descanso maternal a 18 semanas.
1993	Ley 19.250	El padre podrá gozar de la licencia por enfermedad del hijo menor de un año, si la madre lo decide. El padre tiene derecho a dicha licencia, en caso de que la madre hubiere fallecido o el padre tuviera la custodia legal del niño.
1995	Ley 19.408	Las trabajadoras de centros comerciales que tienen relación laboral con una misma empresa o bajo una misma razón social tienen derecho a sala cuna.
1997	Ley 19.505	Permiso parental en caso de enfermedad grave a hijo menor de 18 años.
1998	Ley 19.591	El empleador está obligado a pagar sala cuna si emplea 20 o más trabajadoras, independiente de las faenas o establecimientos que tenga.
2000	Ley 19.670	Otorga el derecho al descanso y subsidio al padre en caso de fallecimiento de la madre.
2005	Ley 20.047	Licencia parental por el nacimiento o adopción de un hijo.
2007	Ley 20.166	El derecho a alimentar es extendido a todas las trabajadoras independientemente del derecho a sala cuna.
2009	Ley 20.367	Otorga licencia, subsidio y fuero a las madres adoptantes de hijo mayor de seis meses.
2009	Ley 20.399	El padre que tiene la tuición o cuidado del hijo tiene derecho a sala cuna.
2011	Ley 20.545	Se crea el permiso postnatal parental de 12 o 18 semanas, dependiendo de la jornada de trabajo. Éste puede ser usado por la madre inmediatamente después que termina el postnatal y se pueden transferir hasta 5 semanas al padre.

tivamente en el país. Las estimaciones oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas sugieren que la tasa global de fecundidad alcanzó 5.4 niños en el periodo 1962-1963. En 2021, esta misma cifra llegó a 1.17. Un fenómeno relevante también se evidencia en la mayor participación laboral de las mujeres. En 1980, la tasa de participación femenina en la fuerza laboral alcanzaba el 26.3%. En 2022, esta cifra alcanza el 50.1%, caracterizada por altos niveles de informalidad.

En este contexto, el objetivo original de este trabajo fue evaluar la evolución de la cobertura de la maternidad antes y después de la legislación de 2011. Sin embargo, a 10 años de la ley y considerando la caída sistemática en el número de nacimientos, es relevante reevaluar la situación actual de la protección de la maternidad en Chile. Utilizando información de la encuesta CASEN, se evidencia un aumento significativo en el porcentaje de mujeres embarazadas con acceso a políticas de maternidad, cubriendo un porcentaje importante de las participantes del mercado laboral.

En 2022, el 48% de las mujeres que reportaron haber estado embarazadas durante el último año tuvieron acceso a políticas de protección de la maternidad. Comparativamente con el año 2000, la cobertura se ha duplicado. Los resultados de 2022 representan un aumento cercano al 50% en comparación con la población en similares condiciones en 2011.

Estos resultados indican varios fenómenos relacionados. Por un lado, la disminución en el número de nacimientos ha coincidido con un incremento en la cantidad de mujeres que participan en el mercado laboral y que han estado embarazadas en el último año. Sin embargo, este crecimiento es mayor en trabajos del sector informal.

Este fenómeno también se refleja en la distribución desigual del acceso a la protección de la maternidad según el nivel educativo de la madre, de acuerdo con la encuesta CASEN 2022. Entre las madres que no completaron la educación secundaria, solo el 12% tiene acceso a la protección de la maternidad. En contraste, entre la población con estudios universitarios completos, la cobertura potencial alcanza el 83%.

En resumen, las políticas de Protección a la Maternidad han experimentado una evolución significativa desde sus inicios, pasando de un enfoque centrado en el rol tradicional de la mujer como ama de casa y cuidadora principal de la familia, a un concepto más amplio e inclusivo que promueve la igualdad de las

troduced parental postnatal leave to improve access to maternity protection and reduce inequalities. The details of the legal changes introduced in maternity protection are summarized in the following figure.

Even as fertility rates have significantly declined in the country, evaluating maternity protection and its implications remains crucial. Official estimates from the National Institute of Statistics indicate a dramatic decrease in the total fertility rate, dropping from 5.4 children in the period 1962-1963 to 1.17 in 2021. This decline is accompanied by a notable increase in women's labor force participation, which rose from 26.3% in 1980 to 50.1% in 2022, with high levels of informality prevalent.

Initially, this study aimed to assess the evolution of maternity coverage before and after the 2011 legislation. However, considering the systematic decline in the number of births, it is pertinent to reevaluate the current situation of maternity protection in Chile. Utilizing information from the CASEN survey, there has been a significant increase in the percentage of pregnant women with access to maternity policies, covering a substantial portion of the labor market participants.

In 2022, 48% of women who reported being pregnant in the last year had access to maternity protection policies, representing a doubling of coverage since 2000. These results signify a nearly 50% increase compared to the population in similar conditions in 2011.

These results indicate several interconnected phenomena. On the one hand, the decline in the number of births has coincided with a rise in the number of women participating in the labor market who have been pregnant in the last year. However, this growth is more pronounced in jobs within the informal sector.

This phenomenon is further highlighted by the unequal distribution of access to maternity protection, as observed in the 2022 CASEN survey. Among mothers who did not complete secondary education, only 12% have access to maternity protection. In contrast, among those with completed university studies, potential coverage reaches 83%.

In summary, Maternity Protection policies have evolved significantly, shifting from focusing on traditional gender roles to a more inclusive approach that promotes women's equality and shared parental responsibility. This transformation is evident in the expansion of benefits, particularly the extension of maternity leave and the introduction of paternity and parental leave.

mujeres y la corresponsabilidad de ambos padres en el cuidado familiar. Esta transformación se ha manifestado en la ampliación de los beneficios otorgados por estas políticas, particularmente en la extensión de las licencias maternales y la inclusión de licencias paternales y parentales.

Sin embargo, un desafío importante en este ámbito es la brecha de acceso entre las trabajadoras con empleos formales remunerados y aquellas con empleos informales o que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente, como el trabajo a tiempo parcial, intermitente, estacional, por tiempo determinado, interino, a domicilio o a distancia.

Además, la mayoría de las normativas de PM no incluyen a las madres que no pertenecen a la fuerza laboral, dejando fuera a un amplio sector de mujeres que realizan trabajo doméstico no remunerado, especialmente extendido en países de América Latina o de bajos ingresos. Este trabajo no ha recibido el reconocimiento ni la valoración social necesarios para merecer atención desde el Estado en estas políticas, que han sido identificadas como de derechos humanos fundamentales.

Otro desafío para estas políticas, incluso en países con beneficios extendidos en esta materia, es la baja participación del hombre en el cuidado de la familia y la responsabilidad en las tareas del hogar. Esta deficiencia se debe, entre otras razones, a que en muchos países los permisos paternales no son de uso obligatorio, los costos los asume el empleador y existe una cultura predominante que sostiene que el cuidado de la familia es un asunto de las mujeres.

En conclusión, las políticas de Protección a la Maternidad son fundamentales para conciliar las funciones de maternidad y trabajo para las madres con empleo remunerado, sin embargo aún enfrentan desafíos significativos en términos de inclusión, equidad y corresponsabilidad. Abordar estos desafíos requiere un enfoque integral que reconozca y valore el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos, promueva la participación activa de los padres en el cuidado familiar y asegure un acceso equitativo a los beneficios de la protección a la maternidad para todas las mujeres, independientemente de su situación laboral.

However, a significant challenge remains in addressing the access gap between women with formal paid employment and those in informal or atypical work, such as part-time, intermittent, or remote positions.

Moreover, most Maternity Protection (MP) regulations do not include mothers not part of the labor force, effectively excluding a substantial sector of women engaged in unpaid domestic work. This omission is especially pronounced in Latin American or low-income countries, where such work is prevalent but often disregarded by state policies despite being recognized as fundamental human rights.

Another challenge these policies face, even in countries with extended benefits, is the low participation of men in family care and household responsibilities. This deficiency can be attributed, among other reasons, to the absence of mandatory paternal leave in many countries, employer-borne costs, and a prevailing cultural notion that family care is primarily a woman's responsibility.

In conclusion, Maternity Protection policies play a fundamental role in reconciling the responsibilities of motherhood and employment for women with paid jobs. However, these policies encounter significant challenges in terms of inclusion, equity, and shared responsibility. Addressing these challenges necessitates a comprehensive approach that recognizes and values domestic work and childcare, promotes the active involvement of fathers in family care, and ensures equitable access to maternity protection benefits for all women, irrespective of their employment status.