

DISCUSSION PAPER

ARE GOVERNMENTS CATCHING UP?

Work-family policy and inequality in
Latin America



No. 7, September 2015

MERIKE BLOFIELD AND JULIANA MARTÍNEZ FRANZONI
FOR PROGRESS OF THE WORLD'S WOMEN 2015-2016

The UN Women discussion paper series is a new initiative led by the Research and Data section. The series features research commissioned as background papers for publications by leading researchers from different national and regional contexts. Each paper benefits from an anonymous external peer review process before being published in this series.

This paper has been produced for the UN Women flagship report *Progress of the World's Women 2015-2016* by Merike Blofield, Associate Professor of Political Science, University of Miami and Juliana Martínez Franzoni, Associate Professor, University of Costa Rica (Centro de Investigaciones y Estudios Sociales). Both authors are equal contributors.

The authors would like to acknowledge Diana de Leon for invaluable research assistance on the paper including data collection regionally and in Costa Rica; Felipe Sterquino Itaborai for assistance on data collection on Brazil; and Maria Alcántara for assistance on data collection on Chile. Silke Staab provided valuable feedback on a previous version of this article. The analysis also reflects insights from Beatriz Magaloni, Esther Mancebo, Carmen Midaglia, Jennifer Pribble, Soledad Salvador and Juan Diego Trejos. However, the authors accept responsibility for any errors.

© 2015 UN Women. All rights reserved.

ISBN: 978-1-63214-026-5

The views expressed in this publication are those of the author(s) and do not necessarily represent the views of UN Women, the United Nations or any of its affiliated organizations.

Produced by the Research and Data Section
Editor: Christina Johnson
Design: dammsavage studio

DISCUSSION PAPER

ARE GOVERNMENTS CATCHING UP?

Work-family policy and inequality
in Latin America



No. 7, September 2015

MERIKE BLOFIELD AND JULIANA MARTÍNEZ FRANZONI

FOR PROGRESS OF THE WORLD'S WOMEN 2015-2016

TABLE OF CONTENTS

SUMMARY/RÉSUMÉ/RESUMEN	i
------------------------	---

1. POSITIVE CHANGES IN THE CONTEXT of DEEP INEQUALITIES	1
--	---

2. CHARTING POLICY REFORMS ON PARENTAL LEAVES AND CARE SERVICES: ANALYTICAL TOOLS	4
---	---

2.1 Defining care policies that help reconcile work and family	4
--	---

2.2 Types of care policies that help reconcile work and family	5
--	---

2.3 Maternalism, co-responsibility and social equity: The implications of policy design	6
--	---

2.4 Measurement Issues	9
------------------------	---

3. EMPIRICAL OVERVIEW: LATIN AMERICAN TRENDS	11
---	----

3.1 Employment-based leaves	11
-----------------------------	----

3.1.1. Case Studies of Chile, Costa Rica and Uruguay	14
--	----

3.2 Care services	17
-------------------	----

3.2.1. Case Studies of Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay	24
---	----

4. SUMMARY AND TENTATIVE EXPLANATORY FACTORS	28
---	----

5. RESEARCH AND POLICY IMPLICATIONS	31
-------------------------------------	----

REFERENCES	32
------------	----

SUMMARY

The position of women in Latin America has dramatically changed over the past two decades as millions have entered the labour force, often better educated than their male counterparts; family composition has changed; and fertility rates have declined. Yet, these changes have taken place against a backdrop of tremendous socio-economic inequalities and relative inertia in gender relations and care responsibilities. Over the past decade, governments across the region have, albeit slowly, begun to grapple with these changes and their socio-economic implications. This paper examines government policies toward the crucial nexus of work-family reconciliation, focusing on employment-based leaves and early childhood education and care (ECEC) services.

We start by discussing the socio-economic context in Latin America and then outline our conceptualization and measurement of parental leaves and care services and the implications of policy design for gender and social equity. We categorize both leave policies and care services according to whether they promote maternalism, paternal co-responsibility, state co-responsibility and/or socio-economic equity. We chart the policy reforms across the region in both maternity, paternity and parental leaves and ECEC services, focusing especially on services for 0–3-year-old children. To illuminate regional trends and best practices, we provide more detailed case studies of policy reforms in Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay.

We find that during the past decade care policies entered the agenda of governments much more forcefully than before. Overall, the region is moving in an equity-enhancing direction, particularly in terms of social equity, both in employment-based leaves and in care services. In employment-based leaves, there have been initiatives to include more vulnerable female workers in maternity coverage and also to increase the length of maternity leaves, sometimes explicitly linked to breastfeeding. Where we see less movement, in both framing and in policy adoption, is toward more paternal co-responsibility in the care of children. While Chile and Uruguay have recently instituted shared parental leaves (which is a regional first aside from Cuba), serious efforts to include fathers in the conversation are still in their infancy.

In terms of care services, almost all Latin American countries have begun to pay lip service to the need to establish national-level ECEC programmes, especially for more vulnerable families. While the framing tends to focus on children – and is often part of national action plans to address infancy – it has taken place against the backdrop of extant (if minimal) programmes that are mostly full time, in recognition of the needs of working mothers specifically. In virtually all countries, demand far outstrips supply, and the big challenge from the point of view of work-family reconciliation is to extend coverage while maintaining (or extending) full-time hours. This requires a resource commitment that few countries have to date assumed.

RÉSUMÉ

La condition de la femme en Amérique latine a considérablement changé au cours de ces deux dernières décennies : des millions d'entre elles ont intégré le marché du travail, avec un niveau d'instruction souvent supérieur à celui des hommes, la composition des familles a changé et les taux de fécondité ont

diminué. Toutefois, ces changements sont intervenus dans un contexte marqué par d'énormes disparités socioéconomiques et une relative inertie dans les rapports hommes-femmes et les responsabilités en matière de soins. Au cours de la dernière décennie, les gouvernements de la région ont entrepris, bien que

lentement, à examiner ces changements et leurs implications socioéconomiques. Ce document examine les politiques gouvernementales qui permettent de concilier vie professionnelle et vie familiale en se concentrant sur les congés professionnels et les services d'éducation et de soins de la petite enfance (SESPE).

Nous commençons par examiner le contexte socioéconomique en Amérique latine, puis nous présentons notre conception et notre manière de mesurer les congés parentaux et les services de soins, ainsi que les implications des politiques en faveur de l'égalité des sexes et de l'équité sociale. Nous classons les politiques relatives aux congés et services de soins en fonction de leur degré de promotion du maternalisme, de la coresponsabilité paternelle, de la coresponsabilité de l'État et/ou de l'équité socioéconomique. Nous passons en revue les réformes politiques menées dans la région concernant les congés de maternité, de paternité et parentaux ainsi que les services SESPE en nous concentrant spécialement sur les services destinés aux enfants de moins de 3 ans. Afin de mettre en exergue les tendances régionales et les meilleures pratiques, nous fournissons des études de cas plus détaillées des réformes politiques menées au Brésil, au Chili, au Costa Rica et en Uruguay.

Nous concluons que, durant la dernière décennie, les politiques relatives aux soins ont été inscrites aux programmes publics avec une conviction accrue. Globalement, la région évolue dans le sens de l'égalité, particulièrement sur le plan social, aussi bien en ce

qui concerne les congés professionnels que les services de soins. S'agissant des congés professionnels, des initiatives ont été lancées pour permettre à plus de travailleuses vulnérables de bénéficier des prestations de maternité, et pour accroître la durée des congés de maternité, avec parfois un lien explicite avec l'allaitement. En revanche, nous constatons des avancées moindres tant en ce qui concerne l'élaboration que l'adoption de politiques vers le renforcement de la coresponsabilité paternelle dans l'éducation des enfants. Si le Chili et l'Uruguay ont récemment institué les congés parentaux partagés (une première dans la région à l'exception de Cuba), les efforts visant à renforcer le rôle des pères restent timides.

S'agissant des services de soins, presque tous les pays d'Amérique latine ont commencé à reconnaître les mérites des programmes de SESPE au niveau national, particulièrement pour les familles plus vulnérables, sans toutefois traduire leurs intentions en actes. Si ces politiques tendent à se concentrer sur les enfants et s'inscrivent souvent dans des plans d'action nationaux en faveur de l'enfance, elles font souvent partie intégrante de programmes existants (même minimaux), généralement à temps plein, reconnaissant les besoins spécifiques des mères qui travaillent. Dans pratiquement tous les pays, la demande surpasse de loin l'offre, et le principal défi du point de vue de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale consiste à étendre les prestations tout en maintenant (ou en augmentant) le plein temps. Il faut, pour ce faire, consentir des ressources que peu de pays ont consenties à ce jour.

RESUMEN

La posición de las mujeres en América Latina ha cambiado radicalmente en los dos últimos decenios. Millones de mujeres se han incorporado a la población activa, a menudo con un nivel educativo superior al de sus homólogos masculinos; además, la composición familiar se ha alterado y las tasas de fecundidad han disminuido. Sin embargo, estos cambios han tenido lugar en un contexto de tremendas desigualdades socioeconómicas y caracterizado por una relativa

inercia en las relaciones de género y en las responsabilidades de cuidados. A lo largo de la década pasada, los gobiernos de la región han comenzado (lentamente) a afrontar estos cambios y sus consecuencias socioeconómicas. En este artículo se analizan las políticas gubernamentales que abordan el nexo crucial de la conciliación entre la vida familiar y la laboral, centrándose en las licencias laborales y en los servicios de educación y cuidados para la primera infancia.

Partimos de una exposición del contexto socio-económico en América Latina para, a continuación, describir nuestra conceptualización y medición de las licencias parentales y los servicios de cuidados, así como las implicaciones que tiene el diseño de las políticas desde la perspectiva de género y de la equidad social. Las políticas en materia de licencias y los servicios de cuidados se clasifican atendiendo a si fomentan un sistema maternalista, la corresponsabilidad de ambos cónyuges, la corresponsabilidad del Estado y/o la equidad socioeconómica. Seguidamente, las reformas emprendidas en toda la región se categorizan en licencias de maternidad, paternidad y parentales y servicios de educación y cuidados para la primera infancia, prestando especial atención a los servicios dirigidos a niñas y niños de 0 a 3 años de edad. Con el fin de poner de relieve las tendencias y las mejores prácticas regionales, proporcionamos una serie de estudios de casos más detallados sobre las reformas de las políticas acometidas en el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay.

El estudio concluye que, durante el último decenio, las políticas en materia de cuidados irrumpieron en la agenda de los gobiernos con mucha más fuerza que en el pasado. En términos generales, la región ha tomado claramente la senda de la mejora de la equidad, sobre todo en lo que se refiere a la equidad social, tanto en las licencias laborales como en los servicios de cuidados. En lo que concierne a las licencias laborales, se han llevado a cabo iniciativas encaminadas a incluir a las trabajadoras más vulnerables en la cobertura por maternidad y también a ampliar la duración

de las licencias de maternidad, una medida que en ocasiones se ha vinculado explícitamente a la lactancia. Los aspectos en los que no se observa un cambio de dirección tan claro, tanto en la formulación como en la adopción de políticas, son los relacionados con la corresponsabilidad parental en el cuidado de las hijas y los hijos. Pese a que Chile y el Uruguay han institucionalizado recientemente las licencias parentales compartidas (convirtiéndose en los primeros países de la región en hacerlo, aparte de Cuba), los esfuerzos dirigidos a incluir a los padres en el debate se encuentran aún en fase embrionaria.

En lo que atañe a los servicios de cuidados, casi todos los países de América Latina han comenzado a incluir en su discurso la necesidad de establecer programas de educación y cuidados para la primera infancia a escala nacional, en especial para las familias más vulnerables. Si bien la formulación de políticas tiende a centrarse en las hijas y los hijos –y a menudo forma parte de los planes nacionales de apoyo a la infancia–, se ha producido ante un telón de fondo de programas ya en curso (aunque muy escasos), que, en su mayoría, se ejecutan a tiempo completo, reconociendo de manera específica las necesidades de las madres que trabajan de forma remunerada. En prácticamente todos los países, la demanda supera ampliamente la oferta, y el gran reto para la conciliación entre la vida familiar y la laboral es la ampliación de la cobertura manteniendo (o incrementando) los horarios a jornada completa. Esto requiere un compromiso de dotación de recursos que, hasta el momento, solo ha sido asumido por un reducido número de países.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_22145

