



Análisis y propuestas para la discusión de sala cuna

SOLEDAD HORMAZÁBAL

MARÍA JOSÉ ABUD

MAYO 2024

Resumen ejecutivo

- El siguiente documento tiene por objetivo contribuir a la discusión legislativa de la reforma de sala cuna, con insumos para sacar adelante este proyecto.
- **En Chile la participación laboral femenina es baja al compararla con la región y con los países de la OCDE.** Además, en nuestro país, la participación laboral femenina crece con los ingresos, es decir existe una mayor cantidad de mujeres fuera de la fuerza laboral a menor nivel de ingresos, y en estos segmentos existen más mujeres jefas de hogar y más niños menores de dos años. Por lo tanto, **eleva la inserción laboral de las mujeres de menores ingresos podría mejorar sustantivamente la calidad de vida de estos hogares, reducir la pobreza y la desigualdad.**
- La legislación actual establece que las empresas que tengan más de 20 mujeres empleadas tienen la obligación de proveer –o financiar– sala cuna (artículo 203, Código del Trabajo) a aquellas que son madres de niños menores de 2 años. Esta legislación discrimina contra las mujeres y entre mujeres que se desempeñan en empresas con más o menos trabajadoras.
- Se encuentra en discusión legislativa el Boletín 14.782-13, presentado en enero del 2022 que busca equiparar el derecho de sala cuna para las trabajadoras dependientes e independientes, modificando el Código del Trabajo. Recientemente el Gobierno ingresó una indicación sustitutiva a dicho proyecto de ley que mantiene las ideas matrices del original con algunas innovaciones.
- Consideramos que las siguientes mejoras introducidas por la indicación sustitutiva apuntan en la dirección correcta:
 - **Eliminar la diferencia en el monto del beneficio según tamaño del empleador.**
 - Eliminar el registro nacional de cuidadores.
 - Respalamos que el Ejecutivo haya abordado en un proyecto de ley independiente los desafíos educacionales, que escapan del alcance de esta reforma.
- Identificamos fundamentalmente tres **espacios de mejora**:
 - **Elevar el monto único del beneficio a \$378.915 (5,79 UTM), nivel que permite cubrir el costo de salas cunas con estándares de calidad. Esto tendría un costo fiscal anual aproximado de 0,1% del PIB**
 - **Asegurar la existencia de oferta de sala cuna que cumplan con los estándares del Mineduc, permitiendo que todas las salas cunas que cumplan con dichos requerimientos puedan formar parte de**

este beneficio, tanto las con Reconocimiento Oficial como las con Autorización de Funcionamiento.

- Avanzar de manera más gradual a un beneficio universal, que incluya a padres trabajadores cuando la madre no trabaja.

I. Introducción

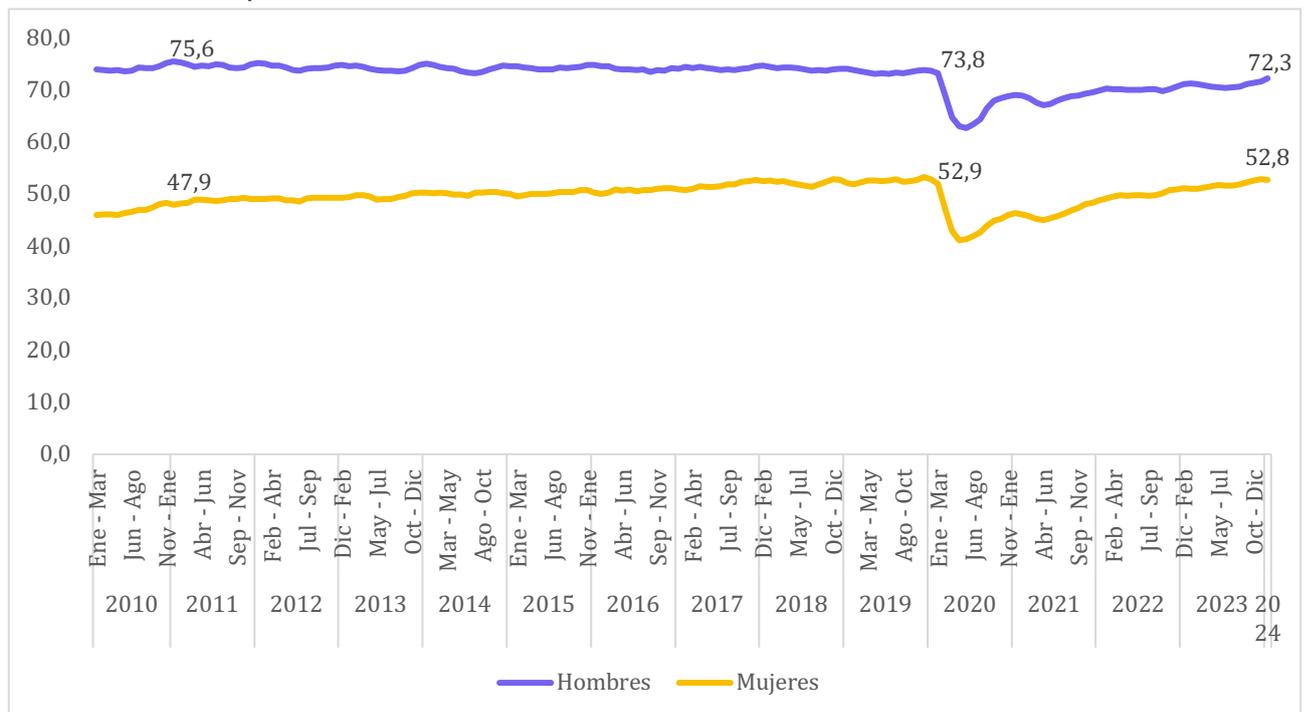
El siguiente documento tiene como objetivo contribuir a la discusión legislativa de la reforma de sala cuna, con insumos para sacar adelante este proyecto, destacando elementos de acuerdo y analizando espacios de mejora. En la segunda sección se realiza un breve diagnóstico sobre la situación de la participación laboral femenina en Chile y cuál es la actual legislación de sala cuna. En la tercera sección se expone brevemente el proyecto de ley de sala cuna universal y la indicación sustitutiva presentada recientemente, y se señalan puntos de acuerdo y espacios de mejora. El documento termina con consideraciones finales para avanzar en este proyecto y en otros desafíos laborales para la inserción laboral de la mujer.

II. Contexto

La participación laboral femenina en Chile alcanza 52,8% evidenciando un aumento de casi 5 puntos porcentuales en 14 años (gráfico 1). Se observa que la importante caída de la participación laboral, tanto de mujeres como de hombres, durante la pandemia de Covid 19 ha tenido una evolución dispar, mientras la femenina ya se ha recuperado, en el caso de los hombres, aún mantienen una participación inferior a la de antes de la pandemia.

Si bien la brecha entre la participación laboral masculina y femenina se ha reducido, aún persiste una distancia de casi 20 puntos en favor de los hombres (gráfico 1).

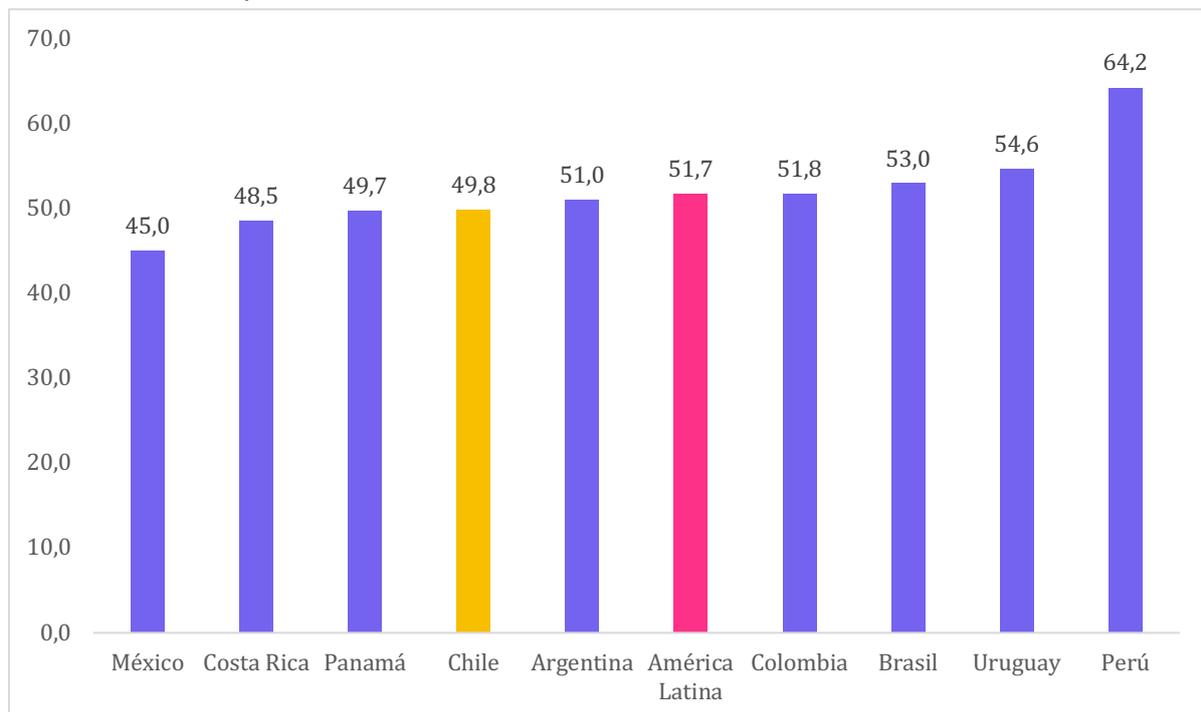
Gráfico 1: Participación laboral



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

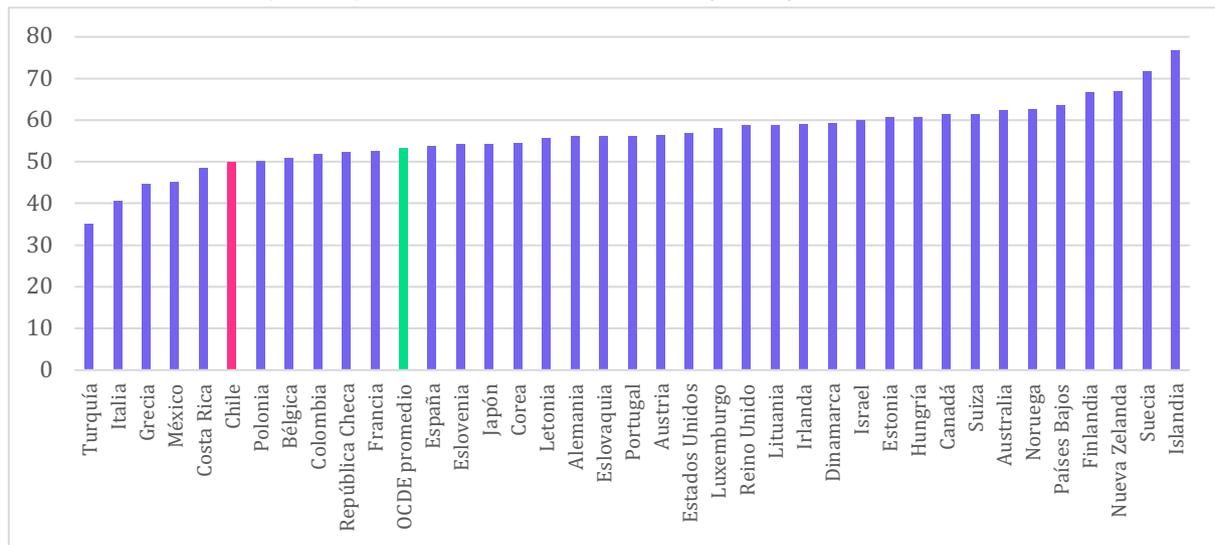
El período de alto crecimiento económico experimentado por Chile coincidió con un aumento significativo de la participación laboral femenina, que se incrementó de 32% a 47% en los últimos 30 años (Abud, Eyzaguirre y Feliú, 2023). Sin embargo, este indicador es bajo en el contexto de América Latina (gráfico 2), a pesar de que Chile es el segundo país con mayor ingreso per cápita de la región (USD 31.437 PPA en 2022 de acuerdo al Banco Mundial) y contar con mujeres relativamente más educadas (Contreras, Hurtado y Sara, 2012). También es baja al compararla con la participación laboral femenina de los países miembros de la OCDE, donde Chile sólo supera a Turquía, Italia, Grecia, México y Costa Rica (gráfico 3).

Gráfico 2: Participación laboral femenina, año 2022



Fuente: elaboración propia con datos Cepal.

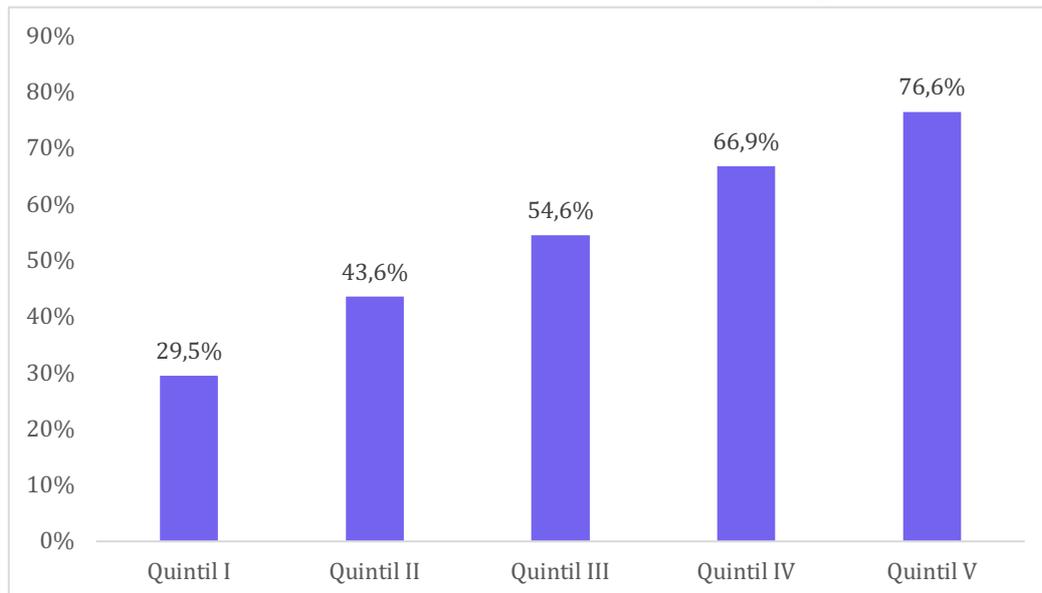
Gráfico 3: OCDE, participación laboral femenina (2022)



Fuente: elaboración propia con datos OCDE.

En Chile, la participación laboral femenina se relaciona positivamente con el ingreso, tal como se observa en el gráfico 4: mientras en el quintil de menores ingresos sólo 29,5% de las mujeres forma parte del mercado del trabajo, en el quintil de mayores ingresos llega al 76,6%. Por lo tanto, si se incorporan más mujeres al mundo del trabajo, las ganancias en bienestar, en reducción de la pobreza y de la desigualdad son potencialmente altas.

Gráfico 4: Participación laboral femenina por quintil de ingresos (%), 2022

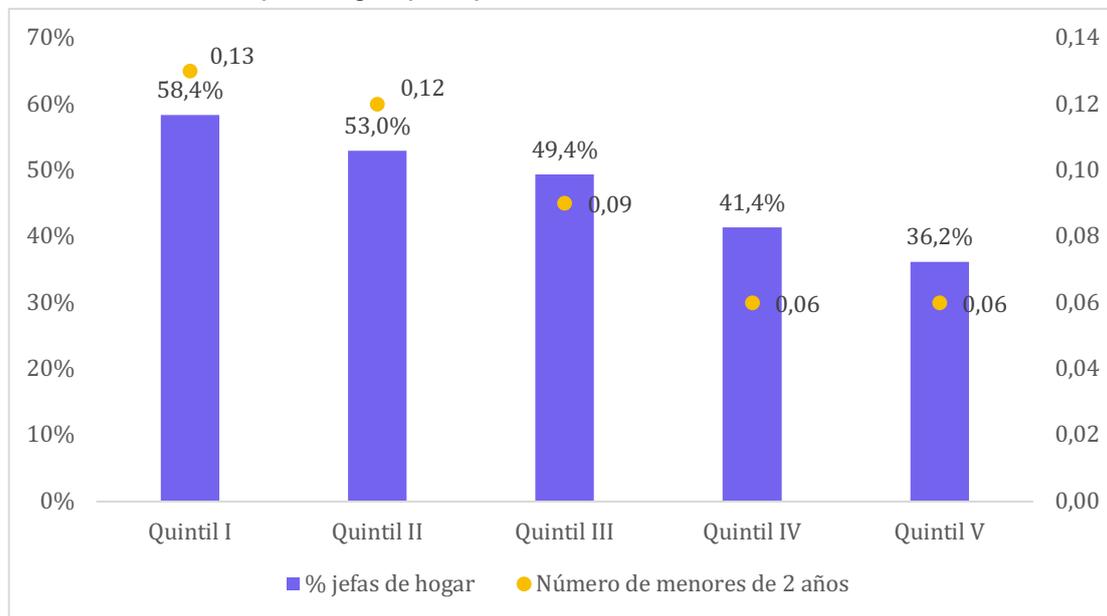


Fuente: elaboración propia con datos Encuesta Casen 2022.

A menor quintil de ingresos hay más mujeres jefas de hogar, que requerirán de un lugar para dejar a sus hijos menores para poder trabajar y, de este modo, evitar la pobreza. Se observa que casi el 60% de los hogares del quintil de menores ingresos están encabezados por mujeres, mientras que en el quintil de mayores ingresos dicha situación alcanza al 36% de los hogares (gráfico 5).

Adicionalmente, a menor quintil de ingresos se observa que el número de niños menores de dos años se incrementa (gráfico 5), mientras en el quintil más pobre hay 0,13 niños por hogar en promedio en el más rico hay menos de la mitad (0,06 niños). Por lo tanto, hay una mayor necesidad de sala cuna entre las mujeres de los quintiles más bajos.

Gráfico 5: Porcentaje de hogares con jefa de hogar mujer y número de niños menores de 2 años por hogar por quintil, 2022



Fuente: elaboración propia con datos Encuesta Casen 2022.

En definitiva, la participación laboral femenina crece con los ingresos, es decir existe una mayor cantidad de mujeres fuera de la fuerza laboral a menor nivel de ingresos, además en estos segmentos existen más mujeres jefas de hogar y más niños menores de 2 años. Por lo tanto, elevar la inserción laboral femenina en los segmentos de menores ingresos permitiría mejorar sustantivamente la calidad de vida de estos hogares, reducir la pobreza y la desigualdad.

Thevenon 2013 sostiene que el aumento de la provisión de sala cuna formal para padres trabajadores de niños menores de tres años es de los principales factores que promueven la participación laboral femenina. Agrega que este efecto positivo sería mayor si existen otras medidas que apoyen a las madres trabajadoras, como un período de postnatal pagado, lo que ya existe en Chile. Este hecho tiene sentido ya que culturalmente el cuidado de los niños ha sido responsabilidad de las mujeres, por

lo tanto, si un niño no es enviado a una sala cuna probablemente será cuidado por su madre quién, en consecuencia, no podrá trabajar. En 1996 Quebec realizó una reforma profunda a las salas cunas que llevó a una disminución importante en su precio y un aumento en su disponibilidad, el efecto de ello fue un aumento significativo en la participación laboral de mujeres madres de hijos pequeños, especialmente en trabajos jornada completa (Lefebvre y Merrigan, 2008). En Italia, Brilli, del Boca y Pronzato (2016) encuentran que un aumento de 1% en la disponibilidad de sala cuna incrementa de manera significativa la participación laboral de las madres en 1,3%.

Por lo tanto, dado que la provisión de sala cuna permite incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral y se observa que hay más niños menores de dos años a menor nivel de ingresos, incrementar la cobertura de salas cunas sería potencialmente una política progresiva, debido a que en los segmentos más pobres donde existiría la mayor demanda.

Una serie de estudios han mostrado que la inserción laboral de la mujer no sólo le permite a ellas y sus familias mejorar su calidad de vida, sino que también tiene impactos positivos sobre la sociedad en su conjunto. Entre otros factores individuales positivos, el incorporarse al mundo del trabajo entrega independencia financiera a las mujeres, les permite incrementar el ingreso de sus familias y reduce la probabilidad de que caigan en situación de pobreza. Pero, además, el aumento de la participación laboral femenina incrementa la productividad de la economía (Kögel et al. 2023; Cuberes y Teignier, 2016), el crecimiento (Buterin et al., 2023; Oztunc et al. 2015), reduce el gasto asistencial del Estado (Grogger, 2003; Dickert, Hauser y Scholz, 1995) y reduce la desigualdad (Larrañaga, 2001; World Bank, 2012).

Existe una amplia evidencia que respalda la existencia de una penalización en términos laborales a las mujeres debido a la maternidad (Kleven, Landais y Leite-Mariente, 2023; Barth, Kerr y Olivetti, 2017). Así, el nacimiento de un hijo implica reducciones en la probabilidad de estar empleada y menores salarios. Adicionalmente, Maestas, Messel y Truskinovsky, 2023, encuentran que la penalización laboral a las mujeres por razones de cuidado es mayor a la de los hombres. **Si bien la provisión de salas cunas es una medida que contribuye en la reducción de las brechas de género, no es una bala de plata y se requiere de mucho más para efectivamente cerrar las inequidades de género en el mundo laboral.** Entre las políticas que son indispensables para reducir las brechas de participación y salariales destaca el incremento de la flexibilidad laboral y medidas que avancen en corresponsabilidad parental, como un mayor permiso postnatal para los padres. En definitiva, se requiere un cambio cultural profundo que lleve a que hombres y mujeres compartan la responsabilidad de las labores de cuidado y del hogar para lograr una incorporación plena y en igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres al mundo del trabajo remunerado, la provisión de sala cuna aporta en alcanzar este objetivo, pero está lejos de ser suficiente.

Derecho a sala cuna en Chile

La legislación actual establece que las empresas que tengan más de 20 trabajadoras mujeres tienen la obligación de proveer –o financiar– sala cuna (artículo 203, Código del Trabajo) a sus trabajadoras madres de niños menores de 2 años. Se establece además que las salas cunas deberán contar con autorización de funcionamiento o reconocimiento oficial del Estado, que los otorga el Ministerio de Educación.

Esta legislación discrimina en contra de las mujeres trabajadoras respecto de los hombres y entre trabajadoras que se desempeñan en empresas con más o menos de 20 mujeres empleadas, ya que los hijos de las mujeres empleadas en empresas con menos de 20 trabajadoras no acceden al beneficio. Esta regulación encarece la contratación laboral femenina, en particular la de la veinteañera trabajadora, ya que, al incorporarla, el empleador tendrá que proveer el beneficio a todas sus trabajadoras con hijos menores de 2 años.

Una de las consecuencias de esta regulación es una ampliación de la brecha salarial entre hombres y mujeres. Prada, Rucci y Urzúa, 2015 encuentran que las mujeres que se emplean en empresas con más de 20 trabajadoras reciben un menor salario, lo que sería consecuencia del costo que impone la legislación a la contratación de mujeres.

III. Análisis y propuestas para la discusión actual

A pesar del consenso técnico y que se han presentado diversos mensajes y mociones en las últimas décadas para modificar la actual legislación, en 27 años no se ha logrado avanzar en una reforma al Artículo 203 del Código del Trabajo. Actualmente se encuentra en discusión legislativa el Boletín 14.782-13¹, presentado en enero del 2022 que busca equiparar el derecho de sala cuna para las trabajadoras dependientes e independientes, modificando el Código del Trabajo. Este proyecto que se encuentra en primer trámite constitucional en el Senado básicamente propone mantener la obligación a las empresas de proveer sala cuna, pero elimina la discriminación que existe sobre el número de trabajadoras y establece una compensación a las empresas (diferenciada según tamaño de empresa) por los beneficios que otorgue con cargo a un Fondo de Sala Cuna. El fondo tiene financiamiento solidario a través de una nueva cotización obligatoria de un 0,1% con cargo al empleador, más financiamiento estatal.

¹ Disponible en https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=14782-13#:~:text=Título%3A,fondo%20solidario%20de%20sala%20cuna.

Recientemente, el Gobierno ingresó una indicación sustitutiva² a dicho proyecto de ley que mantiene las ideas matrices del original, pero introduciendo algunas modificaciones significativas. Entre los cambios destaca que se incorporan los padres de niños menores de 2 años como receptores del beneficio a partir del doceavo mes desde que se apruebe el proyecto, se termina con la diferenciación del monto del beneficio según tamaño de empresa, se rebaja el monto máximo del beneficio y se incrementa la cotización a 0,2%. Es relevante destacar que también se establece que las salas cunas deberán contar con el Reconocimiento Oficial (RO) del Estado, excluyendo a las salas cunas que tienen Autorización de Funcionamiento (AF) del Estado. Tanto la RO como la AF las entrega el Ministerio de Educación y certifica que la sala cuna cumple con los estándares de calidad exigidos. En el Anexo 1 se presenta una tabla resumen del proyecto y de la indicación sustitutiva.

A continuación, se señalan los aspectos positivos de la indicación sustitutiva, los desafíos técnicos y se proponen modificaciones que podrían mejorar la propuesta.

1. Monto de beneficio independiente del tamaño de la empresa

El proyecto de ley en discusión establecía que el monto del beneficio, fijado en UTM, dependería del tamaño de la empresa. El monto decrecía con el tamaño y alcanzaba 5,79 UTM (\$378.915) para las pequeñas y micro empresas, los trabajadores independientes y el empleador persona natural³.

Este diseño no permitía terminar con los costos asociados a la contratación de las mujeres y continuaba discriminando entre mujeres según su lugar de trabajo. Si bien cada empleador tendría la obligación de proveer sala cuna, independiente del tamaño de la empresa, sería mayor el reembolso recibido en empresas de menor tamaño.

Por lo tanto, **resulta adecuada la propuesta de la indicación sustitutiva que establece un monto de beneficio independiente del tamaño de la empresa o si son trabajadores dependientes e independientes.**

² Disponible en https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=14782-13#:~:text=Titulo%3A,fondo%20solidario%20de%20sala%20cuna.

³ El proyecto de ley establece que el tamaño de la empresa se determina según el monto de sus ingresos anuales por ventas y servicios anual y otras actividades del giro, (Ley N°20.416). Valor UTM de \$65.443, de mayo 2024.

2. Eliminar el Registro Nacional de Cuidadores

Tal como lo hace la indicación sustitutiva, **es correcto eliminar el Registro Nacional de Cuidadores** que creaba el proyecto en su Artículo 16, debido a que esta iniciativa ya se encuentra contenida en el programa Chile Cuida, y la creación de este registro en este proyecto generaba confusión sobre los estándares de calidad exigidos a los establecimientos de sala cuna.

3. Monto de beneficio que permita cubrir el costo de provisión de sala cuna

La indicación sustitutiva rebaja el monto máximo del beneficio de sala cuna de 5,79 UTM (\$378.915) a 4,11 UTM (\$268.971), este monto no permite cubrir el costo de provisión de sala cuna con estándares que propendan a la calidad. Lo mismo ocurría en el proyecto de ley original, con el monto asignado a las empresas grandes y medianas, el cual no era suficiente para costear una sala cuna. Edenred 2024 señala que el promedio de la mensualidad de salas cunas alcanzó \$452.027 a nivel país, con lo que la brecha entre el beneficio y el costo sería significativa.

Si el beneficio es inferior al costo de las salas cunas y dado que se establece que la obligación de proveerla es del empleador la diferencia deberá ser asumida por éstos, con lo que se incrementa el costo de contratar trabajadoras (y trabajadores, cuando el beneficio se haga extensivo a éstos como propone la indicación sustitutiva) con hijos menores de dos años. Por lo tanto, existirá un desincentivo a la contratación de este grupo de trabajadores.

Se propone elevar el monto máximo del beneficio al establecido en el proyecto original para empresas de menor tamaño, empleadores personas naturales e independientes, el cual corresponde a 5,79 UTM. En la tabla 1 se ilustra los costos adicionales que implicaría establecer un monto único de sala cuna. En la primera y segunda columna se observa la distribución de hijos de madres trabajadoras por tamaño de empresa, siendo un total de 110.397 niños potenciales a beneficiar, de acuerdo a estimaciones de la Subsecretaría del Trabajo, utilizando registros administrativos de la SUSESO y AFC. En la tercera columna se presenta el beneficio mensual que considera el proyecto de ley original y en la cuarta columna el beneficio mensual que considera la indicación sustitutiva del Ejecutivo. En la quinta columna se estima el costo anual, en millones de pesos, de la indicación sustitutiva, considerando una potencial tasa de uso de sala cuna de un 40% y considerando 13 pagos anuales (12 mensualidades y 1 matrícula). En la sexta columna se presenta el monto único que se propone de \$378.915 y en la última columna se estiman los costos adicionales al proyecto de ley al considerar ese monto, considerando también 13 pagos anuales y tasa de uso del 40%. Como se observa, elevar el monto a \$378.915 tendría un costo adicional anual de \$63.115 millones de pesos respecto a la indicación sustitutiva.

Tabla 1: Potenciales niños beneficiarios y costo adicional de un beneficio único de \$378.915

TIPO DE EMPRESA	POTENCIALES NIÑOS	BENEFICIO MENSUAL PDL ORIGINAL (EN PESOS)	BENEFICIO MENSUAL DE INDICACIÓN SUSTITUTIVA (EN PESOS)	COSTO ANUAL INDICACIÓN SUSTITUTIVA (MILL. DE PESOS)	PROPUESTA DE BENEFICIO MENSUAL	COSTO ADICIONAL ANUAL (MILL. DE PESOS)
Gran empresa	54.743	\$189.130	\$268.971	\$76.566	\$378.915	\$31.297
Mediana empresa	17.477	\$265.044	\$268.971	\$24.444	\$378.915	\$9.992
Microempresas, pequeña empresa, independientes y empleadores persona natural	38.177	\$378.915	\$268.971	\$53.396	\$378.915	\$21.826
TOTAL	110.397			\$154.407		\$63.115

Fuente: Elaboración propia en base a la presentación del proyecto de ley en el senado el 26 de enero del 2022, donde se utilizan estimaciones de la Subsecretaría de Trabajo.

4. Asegurar oferta de sala cuna de acuerdo a estándares de calidad del Mineduc sin excluir a ningún privado que cumpla con dichos requisitos

En Chile la educación parvularia, incluido el nivel de sala cuna, se considera parte del sistema educativo. Por lo tanto, la provisión de salas cuna está regulada, supervisada y fiscalizada por el Estado en el marco de las leyes y decretos promulgados durante el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet que buscan asegurar la calidad de la educación. Con dicho fin, en ese entonces, se creó una institucionalidad que está operativa en la actualidad. Así, se estableció un plazo para que las instituciones de educación parvularia obtuvieran, por parte del Ministerio de Educación, el Reconocimiento Oficial (RO) o Autorización de Funcionamiento (AF) para lo cual deben cumplir con una serie de estándares que propenden a la calidad educativa. Lamentablemente el plazo para la implementación de esta exigencia se ha pospuesto en más de una ocasión y el proyecto de ley de educación parvularia – que acompaña la indicación sustitutiva— la vuelve a postergar para el año 2034.

El proyecto de ley original establecía correctamente que sólo se podrían entregar recursos a establecimientos que contaran con el RO o AF, es decir con los estándares requeridos por el Ministerio de Educación. Estos actos administrativos permiten funcionar legalmente a los establecimientos de educación parvularia, previo de las exigencias normativas y estándares necesarios para resguardar el derecho de niños y niñas. **Por lo tanto, si bien el foco del proyecto de ley es laboral, tiene implícito la dimensión educacional al exigir el cumplimiento de dichas certificaciones.**

La indicación sustitutiva establece como requisito para acceder al beneficio que el niño asista a establecimientos con RO, excluyendo a los establecimientos con AF, a pesar que ambos actos administrativos certifican que la sala cuna cumple con los estándares exigidos por el Ministerio de Educación. El DFL 2 del Ministerio de Educación en su artículo 46 fija como requisito para el RO que los establecimientos educacionales no tengan fines de lucro para recibir aportes del Estado: “Todos los sostenedores que reciban subvenciones o aportes regulares del Estado no podrán perseguir fines de lucro, y deberán destinar de manera íntegra y exclusiva esos aportes y cualesquiera otros ingresos a fines educativos.” Por lo tanto, dado que la indicación sustitutiva establece que el beneficio de sala cuna proviene del Fondo de Sala Cuna el cual está compuesto de la cotización del 0,2% como también de aportes estatales, en la práctica, se estarían excluyendo a los establecimientos con fines de lucro.

Si bien se faculta transitoriamente que los establecimientos que cuentan con AF y que estén siendo utilizados para otorgar el actual derecho a sala cuna, reciban aportes del fondo cuando tengan vigente el reconocimiento oficial, no parece adecuado limitar la oferta. **En la medida que los establecimientos cuenten con la certificación del Ministerio de Educación que permite resguardar la seguridad y derechos de los niños, no se deberían excluir establecimientos del beneficio** debido a su organización administrativa. En primer lugar, la sala cuna debiese ser una elección de los padres de los niños entre aquellos establecimientos que cuenten con la certificación del Mineduc. En segundo lugar, existe una legítima preocupación respecto a la capacidad de la oferta actual de salas cunas con RO o AF para satisfacer la nueva demanda que este proyecto de ley implicaría, por lo que reducir aún más la oferta carece de sentido. Especialmente debido a la propuesta del Ejecutivo de incorporar a los hijos de padres trabajadores al proyecto. Por lo tanto, no es adecuado que se excluyan los establecimientos con fines de lucro del beneficio.

De acuerdo con la última información disponible de la Subsecretaría de Educación Parvularia, a diciembre de 2024 todos los establecimientos de Educación Parvularia que se encontraban funcionando con anterioridad al 1 de enero de 2017, deberán contar con reconocimiento oficial o autorización de funcionamiento⁴. Al consultar las

⁴ Fuente: <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/cual-es-el-plazo-para-presentar-la-solicitud-de-autorizacion-de-funcionamiento>

últimas estadísticas disponibles del Mineduc sobre la oferta de salas cunas y jardines infantiles, al año 2022 existen 4.134 establecimientos públicos (JUNJI e Integra) y 956 establecimientos particulares pagados, de estos últimos solo 82 cuentan con el RO (es decir el 8,58% de la oferta privada). En cuanto a matrículas, a la misma fecha, son 46.488 los niños en nivel menor y mayor de sala cuna (es decir, entre 85 días y 2 años de edad)⁵, cabe señalar que esta cifra no considera matrículas sin RO o AF a esa fecha, por tanto, no se estaría considerando a más del 90% de la oferta privada.

Por tanto, en el marco de esta reforma es fundamental tener un diagnóstico actualizado sobre el total de establecimientos con RO o AF, como también sobre las matrículas disponibles con el fin de asegurar la oferta necesaria para la demanda adicional por el proyecto.

Estimaciones de demanda adicional de salas cunas si sólo las madres de hijos menores de 2 años son causantes del beneficio:

De acuerdo con la Encuesta Casen 2022, hay aproximadamente 405 mil niños menores a 23 meses de edad. El 47% de los niños menores de dos años son hijos de madre trabajadora, esto equivale a 190 mil niños aproximadamente, de los cuales 112.612 niños serían beneficiarios del proyecto⁶ (cabe señalar que el sector público mantiene su derecho actual a sala cuna el cual es independiente del número de trabajadoras).

En la tabla 2 se observa las tasas de uso de sala cuna actuales y el uso de sala cuna total, que asciende para estos grupos a 15.189 matrículas. En el caso de alcanzar la tasa de uso estimada en el Informe Financiero del Proyecto original de 40% de los hijos menores de 2 años de las madres trabajadoras, se necesitarán aproximadamente 29 mil cupos adicionales de sala cuna. Como se señaló anteriormente, es fundamental conocer los cupos disponibles de la oferta pública y privada, como también la cantidad de oferta privada que cuenta actualmente con el RO y la AF.

⁵ Fuente: <https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/2023/04/Informe-Characterizacion-Oficial-2022.pdf>

⁶ Este universo de niños difiere del universo considerado en la tabla anterior debido a que en la Tabla 1 se utilizan registros administrativos para identificar el tamaño de empresa, mientras que en la tabla 2 se considera la Encuesta Casen. Cabe señalar también que se considera en este universo a niños entre 0 y 6 meses los cuales no son beneficiarios del proyecto, por lo cual estaría levemente sobreestimado el universo total de beneficiarios.

Tabla 2: Usos de sala cuna actual y estimados con la reforma

TIPO DE OCUPACIÓN MADRE	HIJOS TOTALES (MENORES A 2 AÑOS)	USO DE SALA CUNA	TASA DE USO SALA CUNA	CAUSANTES ESTIMADOS CON TASA DE USO 40%	USO ADICIONAL CON EL PDL
Independientes	23.714	1.992	8%	9.486	7.494
Sector Privado	83.249	12.170	15%	33.300	21.130
Trabajadora de Casa Particular	5.649	1.027	18%	2.260	1.233
TOTAL	112.612	15.189		45.045	29.856

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Casen 2022.

Es importante considerar que una tasa potencial de uso de sala cuna de un 40% que se utiliza para estos cálculos y la tasa de uso de un 46% que se utiliza en el Informe Financiero que acompaña la indicación sustitutiva, son escenarios bastantes extremos. De acuerdo a la OCDE la tasa de uso de educación temprana en Chile es de un 19%, siendo el promedio de este grupo de países un 24%, por lo tanto, estimar los costos y cupos necesarios con una tasa de 40% implica duplicar el actual uso de sala cuna. Cabe señalar también que **el objetivo de esta reforma no es aumentar necesariamente las tasas de uso de sala cuna, sino que terminar los actuales costos a la contratación de la mujer y, por tanto, permitir un acceso y permanencia al empleo formal en mayor igualdad de condiciones entre mujeres y hombres.**

5. Avanzar gradualmente a un beneficio universal, que incluya a padres trabajadores

Con el fin de promover la corresponsabilidad en los cuidados y que el beneficio sea universal para los trabajadores y no dependa del trabajo de la madre, se propone, tal como plantea la indicación sustitutiva, avanzar en incorporar a los padres trabajadores en los casos que la madre no trabaja. Como se observa en la tabla 3, este grupo corresponde a 84.014 niños, es decir un nuevo universo de beneficiarios importante a considerar.

Por tanto, a diferencia de lo propuesto por el Ejecutivo, se sugiere que la inclusión de este grupo sea de manera más gradual, comenzando al año quinto de la entrada en vigencia de esta ley. **Existen dos razones para establecer una mayor gradualidad a la implementación de este derecho para los padres de niños menores de dos años:** i) la oferta actual de salas cunas con certificación del Mineduc es

insuficiente (ver punto 4) para recibir a la nueva demanda que generaría el proyecto de ley, por lo tanto, se requiere de tiempo para generar una mayor oferta de salas cunas con certificación; **ii) la incorporación de los padres eleva considerablemente el costo fiscal del proyecto, en nuestra opinión, se debiera priorizar el entregar un monto del beneficio que cubra los costos de proveer sala cuna con estándares que propendan a la calidad antes de incorporar nuevos beneficiarios con un monto de sala cuna insuficiente.**

En la tabla 3 se presentan los costos de considerar exclusivamente a mujeres trabajadoras como también los de incorporar a los padres trabajadores dependientes e independientes, como propone la indicación sustitutiva, considerando un beneficio de 5,79 UTM (\$378.915 pesos) mensuales y una matrícula anual por el mismo monto. Se considera una tasa de uso de un 40% para ambos universos de beneficiarios. Como se evidencia, considerar a los hijos de padres trabajadores cuando la madre no trabaja elevarían los costos anuales en aproximadamente un 75%.

Tabla 3: Costo de incorporar a padres trabajadores a la reforma

UNIVERSOS BENEFICIARIOS	TOTAL NIÑOS BENEFICIARIOS (MENORES 2 AÑOS)	CAUSANTES ESPERADOS (TASA USO 40%)	COSTO ANUAL (MILLONES DE PESOS)
Hijos totales mujeres trabajadoras	112.612	45.045	\$221.886
Hijos totales hombres trabajadores, cuya madre no trabaja	84.014	33.605	\$165.538

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Casen 2022.

Resumen de ingresos y egresos del Fondo de Sala Cuna

El Fondo de Sala Cuna recibirá aporte de cotizaciones de las empresas por cada uno de sus trabajadores y trabajadoras y de los trabajadores independientes, se excluye el sector público. El pdl establece que la cotización será de 0,1%, lo que, de acuerdo al Informe Financiero, llevaba a un aporte fiscal anual de aproximadamente 0,013% del PIB al fondo. La indicación sustitutiva estipula que la cotización adicional sea de 0,2%, es decir, la duplica. Se calculó cuánto sería la recaudación con una tasa de cotización de 0,1%, de 0,2% y del 0,3% de la remuneración imponible, para evaluar las alternativas de gasto público, ya que el aporte fiscal corresponde a la diferencia entre los ingresos por cotizaciones y los egresos del fondo.

En la tabla 4 se presentan tres escenarios de ingresos por cotizaciones, hasta el año ocho de la implementación de la reforma, como también se presentan los costos anuales de las propuestas anteriores, es decir, el costo anual de considerar un beneficio único de 5,79 UTM (\$378.915 pesos) mensuales y una matrícula anual por

el mismo monto. En cuanto a las tasas de uso de sala cuna, se considera para el año uno una tasa de uso de 25%, para el año dos una tasa de uso de 30%, para el año cuatro una tasa de uso de 35% y para el año cinco una tasa de uso de 40% la cual se mantiene estable en el tiempo. En el año cinco se incorporan los padres trabajadores, a los cuales se les estima de una tasa de uso de ingreso de 25%, una tasa de uso el sexto año de 30%, una tasa de uso del séptimo año de un 35% y para el año ocho una tasa de uso de un 40%. Como se observa, se estima para cada escenario de aporte en cotizaciones cuál sería el aporte estatal, el cual corresponde a la diferencia entre los ingresos y egresos del fondo. Cabe señalar que la tabla anterior es un análisis simplificado de los ingresos y egresos del fondo, ya que no considera otros costos menores como los gastos administrativos del fondo, que son incorporados en el Informe Financiero.

Tabla 4: Ingresos y gastos del Fondo de Sala Cuna, millones de pesos de 2024

AÑO REFORMA	INGRESOS POR COTIZACIONES			EGRESO POR BENEFICIO	APORTE FISCAL		
	0.1%	0.2%	0.3%		0.1%	0.2%	0.3%
Año 1	\$73.099	\$146,198	\$219.297	\$138.679	\$65.580	\$0	\$0
Año 2	\$74.077	\$148.155	\$222.232	\$166.414	\$92.337	\$18.260	\$0
Año 3	\$75.069	\$150.138	\$225.206	\$194.150	\$119.081	\$44.013	\$0
Año 4	\$76.089	\$152.178	\$228.266	\$221.886	\$145.797	\$69.708	\$0
Año 5	\$7.129	\$154.259	\$231.388	\$325.347	\$248.218	\$171.088	\$93.959
Año 6	\$78.160	\$156.321	\$234.481	\$346.039	\$267.879	\$189.719	\$111.558
Año 7	\$79.168	\$158.336	\$237.503	\$366.731	\$287.564	\$208.396	\$129.228
Año 8	\$80.139	\$160.278	\$240.417	\$387.424	\$307.285	\$227.145	\$147.006

Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones y Encuesta Casen 2022.

Nota: Para determinar los ingresos por cotizaciones de trabajadores del sector privado y trabajadoras de casa particular se utilizaron los datos del Seguro de Cesantía, para los de los independientes se utilizó la información de las cotizaciones para pensiones. Para proyectar se utiliza un crecimiento de los salarios reales de 1,1% y el crecimiento de la población en edad de trabajar (aproximadamente 0,24%), es decir, es un cálculo conservador, ya que no se consideran eventuales mejoras en participación laboral ni en formalidad.

IV. Consideraciones finales

Este documento busca ser un aporte a la discusión de sala cuna, presentando un diagnóstico sobre los desafíos laborales de la mujer y con propuestas concretas para contribuir a la discusión de esta necesaria reforma al Artículo 203 del Código Laboral.

Acogemos las siguientes mejoras introducidas por la indicación sustitutiva: i) eliminar la diferencia en el monto del beneficio según tamaño del empleador, ii) eliminar el registro nacional de cuidadores. Adicionalmente, nos parece acertado que el Ejecutivo haya abordado en un proyecto de ley independiente los desafíos educacionales que van más allá del alcance de esta reforma. Entre las propuestas incorporadas en este proyecto destacan positivamente la imposibilidad de matrículas múltiples en el sistema público y la creación de registros del nivel parvulario.

Sin embargo, creemos que existen espacios de mejora, en concreto: i) elevar el monto único del beneficio a \$378.915 (5,79 UTM), ii) asegurar la existencia de oferta de sala cuna de acuerdo a los estándares de calidad del Mineduc, permitiendo que todas las salas cunas que cumplan con dichos requerimientos puedan formar parte de este beneficio, tanto las con Reconocimiento Oficial como las con Autorización de Funcionamiento, y iii) avanzar de manera más gradual a un beneficio universal, que incluya a padres trabajadores cuando la madre no trabaja.

Para aprobar esta reforma será fundamental que prime en su discusión una capacidad de diálogo y de llegar a acuerdos. No existe la fórmula perfecta en sala cuna, sin embargo, hoy la legislación de sala cuna es de las principales barreras para el empleo de las mujeres, por tanto, debe ser abordado con urgencia, resguardando los derechos fundamentales de los niños y niñas.

Sin duda esta no es la única reforma necesaria para bajar las barreras al empleo formal de la mujer y avanzar en equidad laboral en el mundo del trabajo. Es fundamental, entre otras reformas pendientes, avanzar en mecanismos que la formalidad laboral, evaluar el diseño del actual postnatal parental de los hombres con el fin de promover la corresponsabilidad, dotar de mayor flexibilidad laboral nuestro mercado laboral y fortalecer los incentivos para trabajos part-time, entre otras medidas necesarias. También, cabe señalar que no sólo son necesarias reformas sino que también es fundamental un cambio cultural, que termine con los estereotipos y sesgos de género que aún perduran en el mundo laboral y que entorpecen la plena incorporación de la mujer en la economía.

Anexo 1. Resumen Proyecto de Sala Cuna en discusión (Boletín 14.782-13) e Indicación Sustitutiva

	Proyecto de Ley	Indicación Sustitutiva
Cambios a la regulación del derecho a sala cuna en el Código del Trabajo	<p>Cambio en el responsable de la entrega del beneficio, pasando de la “empresa” al “empleador”.</p> <p>Eliminación del guarismo “20” en el inciso 1° del artículo 203, para que así, todos los empleadores que tengan contratada -al menos- a una mujer estarán obligados a otorgar el beneficio de sala cuna cuando una trabajadora tenga un niño o niña menor de 2 años.</p>	<p>Cambio en el responsable de la entrega del beneficio, pasando de la “empresa” al “empleador”.</p> <p>Cambio en el receptor del beneficio pasando a “la persona trabajadora”, con lo que el beneficio deja de ser exclusivamente para mujeres, incorporando a los padres.</p>
Beneficiarios	<p>Trabajadoras dependientes del sector privado, incluyendo a empresas públicas creadas por ley y SA en que el Estado tenga participación.</p> <p>Trabajadoras independientes.</p> <p>Trabajadoras cuyos empleadores sean personas naturales y no empresas (ejemplo: trabajadoras de casa particular).</p> <p>Padre trabajador o trabajador que tenga el cuidado personal del niño.</p>	<p>Trabajadoras y trabajadores dependientes del sector privado, incluyendo a empresas públicas creadas por ley y SA en que el Estado tenga participación.</p> <p>Trabajadoras y trabajadores independientes.</p> <p>Trabajadoras y trabajadores cuyos empleadores sean personas naturales, como las trabajadoras de casa particular.</p> <p>Trabajador o trabajadora que tenga el cuidado personal del niño.</p>
Financiamiento	<p>Nueva cotización de 0,1% de la remuneración imponible de cargo del empleador o del trabajador independiente.</p> <p>Financiamiento estatal, que complementa la recaudación de la nueva cotización.</p>	<p>Nueva cotización de 0,2% de la remuneración imponible de cargo del empleador o del trabajador independiente.</p> <p>Financiamiento estatal, que complementa la recaudación de la nueva cotización.</p>
Monto beneficio	<p>Aporte dependiendo del tamaño de la empresa: 5.79, 4.05 o 2.89 UTM.</p>	<p>Aporte máximo de 4,11 UTM. Independiente del tamaño de la empresa.</p>
Solicitud del aporte	<p>Empleador o trabajador independiente ante el Instituto de Previsión Social (IPS)</p>	<p>El IPS pagará directamente a la sala cuna.</p>

Salas cunas	Salas cunas que cuenten con reconocimiento oficial o autorización de funcionamiento.	Salas cunas que cuenten con reconocimiento oficial.
--------------------	--	---

Fuente: Elaboración propia en base al Boletín 14.782-13 y a la indicación sustitutiva.

Bibliografía

Abud, M.J., Eyzaguirre, S. y Feliú, J.T. (2023) "Propuestas para fomentar la participación laboral femenina en Chile". Puntos de Referencia 642.

Disponible en: <https://www.cepchile.cl/investigacion/propuestas-para-fomentar-participacion-laboral-femenina-chile/> [17 de julio 2023].

Barth, E., Kerr, S., Olivetti, C. (2017) "The Dynamics of Gender Earnings Differentials: Evidence from Establishment Data", National Bureau of Economic Research.

Brilli, Y., Del Boca, D., Pronzato, C. D., (2016) "Does child care availability play a role in maternal employment and children's development? Evidence from Italy". *Review of Economics of the Household*, 14(1), 27-51.

Buterin, V., Fajdetić, B., Funarić, B., (2023) "Understanding the Macroeconomic Effects of Female Participation in the Labour Market," *Economies*, MDPI, vol. 11(11), pages 1-15, November.

Contreras, D., Hurtado, A. y Sara, M. (2012). "La Excepción Chilena y las Percepciones de Género en la Participación Laboral Femenina". Disponible en <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/143740>

Cuberes, D., Teignier, M. (2016) "Aggregate Effects of Gender Gaps in the Labor Market: A Quantitative Estimate", *Journal of Human Capital*, Volume 10, Number 1. Spring 2016. The University of Chicago.

Dickert, S., S. Hauser, and J. K. Scholz (1995). "The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs: A Study of Labor Market and Program Participation." *Tax Policy and the Economy*, Vol. 9, James Poterba (ed.). Cambridge, MA. MIT Press.

Grogger, J., (2003) "The Effects of Time Limits, the EITC, and Other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income among Female-Headed Families", *The Review of Economics and Statistics* 2003; 85 (2): 394–408. doi: <https://doi.org/10.1162/003465303765299891>

Kleven, H., Landais, C., Leite-Mariante, G., (2023) "The Child penalty Atlas", National Bureau of Economic Research.

Kögel, C., et al. (2023), "Gender diversity in senior management and firm productivity: Evidence from nine OECD countries", *OECD Productivity Working Papers*, No. 34, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/58ad664a-en>.

Larrañaga, O., (2001) "Distribución de Ingresos en Chile: 1958 – 2001". Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Chile.

Lefebvre, P., Merrigan, P. (2008) "Child-care policy and the labor supply of mothers with young children: A natural experiment from Canada". *Journal of Labor Economics*, 26(3), 519-548.

Maestas, N., Messel, M., Truskinovsky, Y., (2023) "Caregiving and Labor Supply: New Evidence from Administrative Data", National Bureau of Economic Research.

Oztunc, Hakan; Oo, Zar Chi; Serin, Zehra Vildan (2015), "Effects of Female Education on Economic Growth: A Cross Country Empirical Study", Educational Sciences: Theory and Practice.

Prada, M. F., Rucci, G., Urzúa, S. (2015) "The effect of mandated child care on female wages in Chile" (No. w21080). National Bureau of Economic Research.

Thévenon, O. (2013), "Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 145, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k46cvrgnms6-en>.

World Bank (2012), "The effect of women's economic power in Latin America and the Caribbean (English). Latin America and the Caribbean", Poverty and labor brief Washington, D.C. : World Bank Group.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/731771468010902462/The-effect-of-womens-economic-power-in-Latin-America-and-the-Caribbean>