



Julio | 224
2012

Serie Informe

ECONÓMICO

Derecho a Sala Cuna: Situación Actual y Alternativas

Cecilia Cifuentes H.

ISSN 0717-1536

Cecilia Cifuentes H. es Ingeniera Comercial y Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

Índice

Resumen Ejecutivo	5
1 Introducción	7
2. La Situación Actual en Chile	8
3. La Propuesta No Oficial del Gobierno	16
4. Una Propuesta Alternativa	18
5. Conclusiones	27
6. Anexo: Cuidado Infantil en el Reino Unido	29
7. Referencias Bibliográficas	35

Resumen Ejecutivo

La incorporación laboral de la mujer debe ser hoy en Chile un objetivo prioritario de las políticas públicas, en el sentido de implementar medidas que la promuevan y remover obstáculos que la castiguen. Uno de estos últimos lo constituye el Artículo 203 del Código del Trabajo (CT), que obliga a las empresas que tengan veinte o más trabajadoras a asumir el costo de la sala cuna durante los primeros dos años de vida del niño. Esta situación genera un desincentivo evidente a la contratación de mujeres, ya que el costo de la sala cuna es elevado, y puede llegar a representar un “impuesto” a la contratación femenina de más de 80% del costo salarial en el caso de mujeres que ganan el salario mínimo.

El gobierno ha dado a conocer los lineamientos de un proyecto de ley que modificaría este artículo, con la idea central de que la sala cuna pase a ser parte de una contribución de seguridad social, pareja para todos los trabajadores. Si bien la idea presenta ventajas importantes respecto a la situación actual, adolece de algunos problemas, siendo el principal la existencia de subsidios cruzados que pueden tener un carácter regresivo. Merece algunas dudas también el hecho de que se financie con parte de la cotización del seguro de cesantía.

El objetivo de este estudio es analizar la situación vigente actualmente en materia de cuidado infantil temprano, plantear una propuesta alternativa al Artículo 203, y junto con esto dar una mirada crítica a los puntos que contendría la propuesta oficial, la cual, como punto de partida presenta claras ventajas respecto al actual sistema, pero que tiene también aspectos dudosos.

La propuesta que planteamos en este documento se dirige a eliminar el Artículo 203, y establecer un esquema de financiamiento compartido entre el Estado y los padres, de acuerdo al nivel de ingresos de estos últimos.

El tema del cuidado infantil y su compatibilización con el trabajo de los padres es una materia de por sí muy compleja, en que no existen soluciones obvias ni fáciles, y en que cada medida que se tome tiene costos y beneficios. La solución óptima deberá buscarse tomando en consideración un equilibrio entre los costos y los beneficios.

Derecho a Sala Cuna:

Situación Actual y Alternativas

1. Introducción

Un tema que ha suscitado creciente interés político y técnico en los últimos años en Chile es la baja participación laboral femenina, no solo en comparación con los países desarrollados, sino también en relación a países similares al nuestro, tanto cultural como económicamente. La importancia de este tema para las políticas públicas es gravitante, por varias razones; la primera es que la participación laboral femenina es clave para alcanzar el desarrollo; la segunda es que no solo se trata de crecimiento económico, sino también de solucionar problemas de pobreza e indigencia, ya que es en los quintiles más bajos donde es menor el rol laboral de la mujer; y la tercera, y no menos importante, el hecho de que el trabajo remunerado constituye una forma importante de realización personal, especialmente cuando es compatible con el cuidado de la familia.

Por todas estas razones es que la incorporación laboral de la mujer debe ser hoy en Chile un objetivo prioritario de las políticas públicas, en el sentido de implementar medidas que la promuevan y remover obstáculos que la castiguen. Uno de estos últimos lo constituye el Artículo 203 del Código del Trabajo (CT), que obliga a las empresas que tengan veinte o más trabajadoras a asumir el costo de la sala cuna de éstas durante los primeros dos años de vida del niño. Esta situación genera un desincentivo evidente a la contratación de mujeres, ya que el costo de la sala cuna es elevado, y puede llegar a representar un “impuesto” a la contratación femenina de más de 80% del costo salarial en el caso de mujeres que ganan el salario mínimo. Se tiene entonces que no solo es un desincentivo, sino que además éste es regresivo, por cuanto afecta en mayor medida a las mujeres de estratos bajos.

Existe actualmente un consenso bastante amplio sobre lo anterior, y de hecho, el actual gobierno ya ha dado a conocer los lineamientos de una propuesta para modificar este artículo, que formarían parte de un proyecto de ley que ingresaría al Parlamento entre agosto y septiembre.

El objetivo de este estudio es analizar la situación vigente actualmente en materia de cuidado infantil temprano, plantear una propuesta alternativa al Artículo 203, y junto con esto dar una mirada crítica a los puntos que contendría la propuesta oficial, la cual, como punto de partida presenta

claras ventajas respecto al actual sistema, pero que tiene también aspectos más dudosos.

Un punto de partida muy importante en este análisis es que el tema del cuidado infantil y su compatibilización con el trabajo de los padres es una materia de por sí muy compleja, en que no existen soluciones obvias ni fáciles, y en que cada medida que se tome tiene costos y beneficios. El óptimo debe buscarse tomando en consideración este equilibrio entre costos y beneficios. En este aspecto es muy claro que “lo perfecto es enemigo de lo bueno”, en el sentido de que un cuidado infantil con cero riesgos, en que además el niño reciba una calidad de atención y educación óptima es absolutamente inviable, especialmente para países de ingresos medios o bajos. Finalmente, todos queremos la mejor educación y cuidado posible para nuestros hijos, pero sujeto ello a la restricción que significa tener que destinar tiempo al trabajo remunerado para lograrlo.

2. La Situación Actual en Chile

El Artículo 203 del CT establece lo siguiente:

“Las empresas que ocupan veinte o más trabajadoras de cualquier edad o estado civil, deberán tener salas anexas e independientes del local de trabajo, en donde las mujeres puedan dar alimento a sus hijos menores de dos años y dejarlos mientras estén en el trabajo. Igual obligación corresponderá a los centros o complejos comerciales e industriales y de servicios administrados bajo una misma razón social o personalidad jurídica, cuyos establecimientos ocupen entre todos, veinte o más trabajadoras. El mayor gasto que signifique la sala cuna se entenderá común y deberán concurrir a él todos los establecimientos en la misma proporción de los demás gastos de ese carácter.

Las salas cunas deberán reunir las condiciones de higiene y seguridad que determine el reglamento.

Con todo, los establecimientos de las empresas a que se refiere el inciso primero, y que se encuentren en una misma área geográfica, podrán, previo informe favorable de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, construir o habilitar y mantener servicios comunes de salas cunas para la atención de los niños de las trabajadoras de todos ellos.

En los períodos de vacaciones determinados por el Ministerio de Educación, los establecimientos educacionales podrán ser facilitados para ejercer las funciones de salas cunas. Para estos efectos, la Junta Nacional de Jardines Infantiles podrá celebrar convenios con el Servicio Nacional de la Mujer, las municipalidades u otras entidades públicas o privadas.

Se entenderá que el empleador cumple con la obligación señalada en este artículo si paga los gastos de sala cuna directamente al establecimiento al que la mujer trabajadora lleve sus hijos menores de dos años.

El empleador designará la sala cuna a que se refiere el inciso anterior, de entre aquellas que cuenten con la autorización de la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

El empleador pagará el valor de los pasajes por el transporte que deba emplearse para la ida y regreso del menor al respectivo establecimiento.

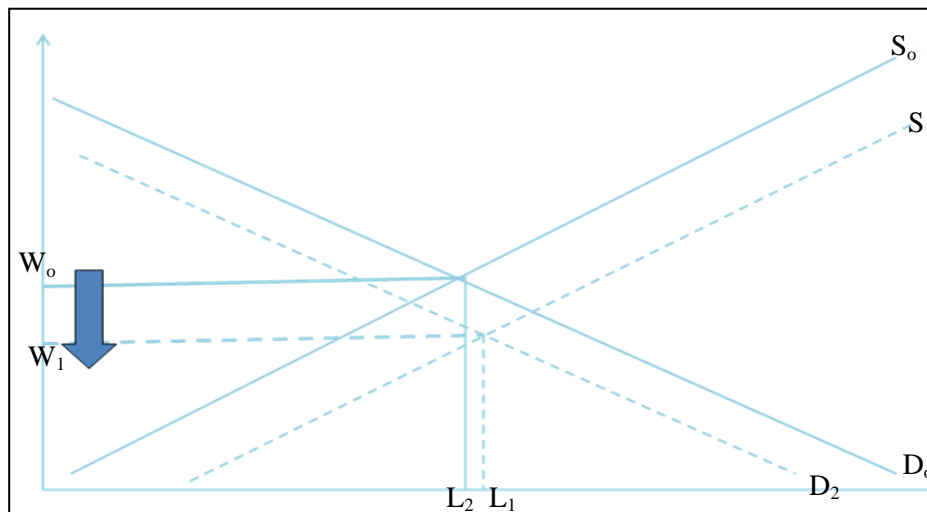
El trabajador o trabajadora a quien, por sentencia judicial, se le haya confiado el cuidado personal del menor de dos años, tendrá los derechos establecidos en este artículo si éstos ya fueran exigibles a su empleador.

Lo anterior se aplicará, además, si la madre fallece, salvo que el padre haya sido privado del cuidado personal por sentencia judicial”.

El origen de este artículo data de 1917, cuando se estableció una ley que obligaba a las fábricas y establecimientos industriales que ocuparan más de cincuenta mujeres mayores de dieciocho años, a disponer de una sala cuna que recibiera en horas de trabajo a los hijos de las obreras durante el primer año de edad. Además, facultaba a las madres para disponer de una hora al día con el fin de amamantar a sus hijos, tiempo que no sería descontado y al cual también la madre no podría renunciar. Obviamente la intención del legislador era favorecer el trabajo femenino, y es bien notable que ya en esa época existiese preocupación por el tema; sin embargo, al estipularse que el costo de la sala cuna era de responsabilidad del empleador, se actuaba en contra de la demanda por trabajo femenino, ya que se encarecía su contratación. En definitiva, el establecimiento de sala cuna a cargo del empleador tiene efectos contrapuestos en la oferta y demanda de trabajo femenino. Mientras por un lado se fomenta la oferta, facilitando a la mujer el cuidado de los hijos menores, se castiga la demanda, ya que se desincentiva su contratación. El efecto final depende de la legislación salarial. Cuando se

trata de mujeres que ganan el salario mínimo, el aumento de la oferta junto con la menor demanda genera desempleo femenino en este segmento, y para ingresos elevados, el resultado es una caída de sueldos, siendo entonces el derecho a sala cuna una de las causas de la brecha salarial entre hombres y mujeres. Estos efectos se muestran en el gráfico N° 1, que representa la oferta y demanda de trabajo femenino. En definitiva, parte del costo de la sala cuna lo paga finalmente la propia trabajadora, ya sea porque no encuentra trabajo o porque gana un sueldo inferior al del hombre. Tenemos entonces que el objetivo del legislador no se cumple correctamente.

Gráfico N° 1
Efectos del Artículo 203 en el Mercado de Trabajo Femenino



Fuente: Elaboración propia.

Desde un punto de vista de bienestar social, la paternidad genera costos y beneficios para los padres en primer lugar, y también para la sociedad; es decir, se generan externalidades positivas de la decisión de una pareja de convertirse en padres, lo que justifica que existan subsidios del Estado. Sin embargo, la empresa no recibe beneficios claros del hecho que sus trabajadores sean padres, por lo que si se ve obligada a asumir parte de los costos, buscará la forma de minimizarlos, ya sea contratando hombres como ocurre en la actualidad, buscando formas de sustituir trabajo por otros factores, o a través de la división artificial de la empresa.

Si analizamos la situación actual, los efectos anteriores se ven claramente en la práctica. De acuerdo a la encuesta CASEN 2009 en los dos primeros quintiles la tasa de desocupación masculina es de 17,5%, mientras que la femenina es de 25,1%. En los dos últimos quintiles, en cambio, la brecha es poco significativa, con un desempleo masculino de 4,3% y femenino de 5,9%, como se muestra en el cuadro N° 1.

Cuadro N° 1
Tasas de Desocupación por Quintil y Sexo

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Hombre	24,7%	10,3%	6,8%	5,2%	3,3%	8,9%
Mujer	32,6%	17,6%	10,4%	6,2%	5,6%	12,3%
Total	27,6%	13,1%	8,2%	5,6%	4,3%	10,3%

Fuente: CASEN 2009.

El problema no radica solo en las mayores tasas de desempleo, ya que las tasas de participación laboral femeninas en Chile también son bajas. La encuesta de ocupación del INE muestra una tasa de participación laboral femenina de 48%, que si bien ha subido en los últimos dos años, es bastante inferior al promedio OCDE (60% en 2009), y es menor incluso que en países de la región con un nivel de desarrollo similar al nuestro. Más grave aún es el hecho que, de acuerdo a la CASEN, el problema de participación está radicado en los quintiles bajos, ya que la participación laboral femenina del último quintil es similar al promedio de la OCDE, como se muestra en el cuadro a continuación:

Cuadro N° 2
Tasas de Participación Laboral por Género y Quintil de Ingreso

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Hombre	54,6%	66,9%	73,1%	77,3%	80,4%	70,7%
Mujer	25,5%	35,1%	43,3%	51,7%	58,7%	42,1%
Total	38,3%	49,7%	57,5%	64,2%	69,5%	55,7%

Fuente: CASEN 2009.

Por otra parte, y consistente con la idea de que en los niveles más altos de ingresos el costo de sala cuna recae en las brechas salariales, vemos en el cuadro a continuación que mientras que la brecha promedio de salarios entre

hombre y mujer es de 16%, para el decil superior esa brecha es de 36%, lo que probablemente está muy asociado a los costos de la maternidad y las dificultades de reemplazo.

Cuadro N° 3

Salario Promedio por Hora, Ocupados entre 18 y 60 Años (\$ noviembre 2009)

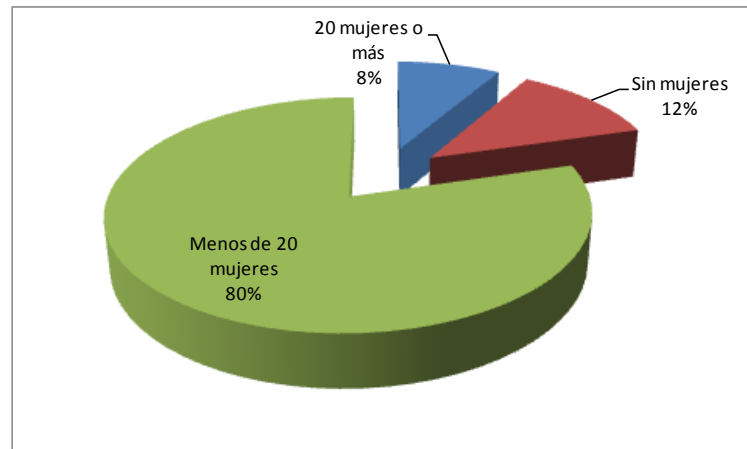
Decil	Hombre	Mujer	Total	Mujer/Hombre
1	802	864	826	1,08
2	1.107	991	1.071	0,90
3	1.301	1.150	1.248	0,88
4	1.386	1.169	1.302	0,84
5	1.444	1.208	1.350	0,84
6	1.602	1.356	1.502	0,85
7	1.816	1.626	1.735	0,90
8	2.403	1.857	2.165	0,77
9	3.390	2.711	3.079	0,80
10	7.081	4.674	5.984	0,66
Total	2.277	1.915	2.129	0,84

Fuente: CASEN 2009.

Por último, de acuerdo a datos de la ENCLA 2008 (Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo), de las 2.113 empresas encuestadas a nivel nacional, prácticamente un 80% tiene menos de 20 mujeres, por lo que finalmente son pocas las trabajadoras que reciben este beneficio. Solo un 8% de las empresas se ve obligada a cumplir esta obligación, principalmente las grandes empresas. Es bastante probable que este escaso número de empresas con más de 20 trabajadoras se explique también en parte por el fenómeno del multi-rut.

Por otro lado, es interesante señalar que un porcentaje mayoritario de las mujeres que trabajan en Chile lo hace en empresas de 20 o más trabajadoras, lo que evidencia que la principal discriminación en contra de la contratación de mujeres se produce en empresas de tamaño medio. Es bastante evidente que para empresas grandes es difícil eludir las disposiciones del Artículo 203.

Gráfico N° 2
Distribución Porcentual de Empresas de acuerdo a Derecho a Sala Cuna



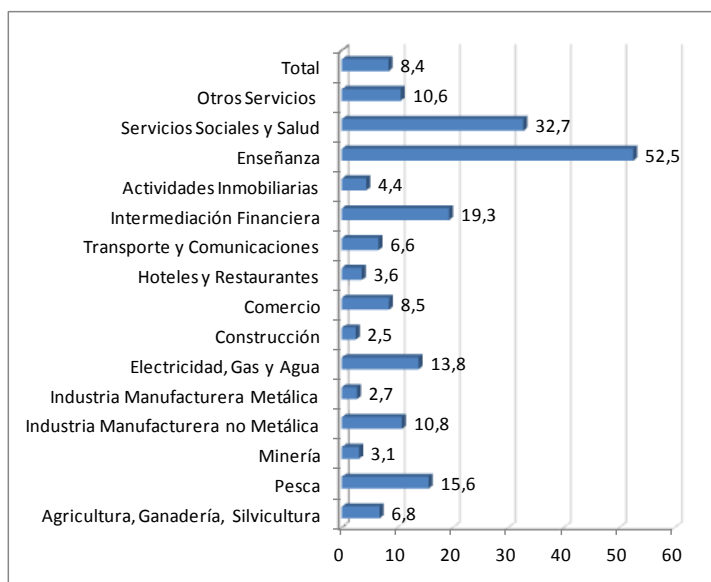
Fuente: ENCLA 2008.

La misma encuesta entrega bastante información sobre lo que ocurre en la práctica con este derecho. Un aspecto de interés es que se observa un grado de incumplimiento bastante elevado por parte de las empresas, especialmente en las de menor tamaño. En promedio, un 36% de las empresas no cumple con su obligación, porcentaje que llega a un 78% en la pequeña empresa. La principal razón que se da para este incumplimiento es que las trabajadoras no lo requieren (un 70% del incumplimiento se debe a esta razón), lo que probablemente tiene que ver con que la sala cuna no es una alternativa muy deseable para las madres, aspecto sobre el que se volverá más adelante. De hecho, solo un 6% de las empresas encuestadas tiene trabajadoras haciendo uso de sala cuna. Este bajo porcentaje de cumplimiento probablemente se explique también, en algún grado, por el hecho de que las mujeres tienen temor a exigir el cumplimiento por parte de su empleador, cuya causa de fondo es que existe conciencia del elevado costo de esta política para los empleadores, sin que perciban beneficios de ella.

Otro aspecto de interés es que esta disposición legal no afectaría en forma pareja a los distintos sectores de actividad productiva. Son los sectores de enseñanza y de servicios sociales y de salud en los que existe una mayor proporción de empresas que por ley deben otorgar el beneficio de la sala cuna, lo que generaría una desventaja competitiva de estos rubros frente a otros. El siguiente gráfico ilustra esta situación:

Gráfico N° 3

Proporción de Empresas susceptibles de otorgar Beneficio de Sala Cuna, por Rama de Actividad (% sobre total de empresas por rama)



Fuente: ENCLA 2008.

Es bastante evidente, entonces, que el Artículo 203 del CT está generando efectos indeseables en términos de discriminación laboral femenina, sin que por otro lado beneficie a un número significativo de mujeres; y de hecho existe un amplio consenso sobre la necesidad de modificarlo. Los beneficios esperables de modificar esta política son significativos.

De acuerdo a la encuesta del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), un 38% de las mujeres inactivas laboralmente lo son por razones familiares permanentes, asociadas al cuidado de niños y de adultos mayores. Es evidente entonces que las políticas públicas deben enfrentar el tema del cuidado de niños para colaborar a la inserción laboral. Éste es un proyecto muy rentable para las finanzas públicas en el mediano plazo, ya que ese trabajo femenino perdido podría generar actividad económica, recaudación tributaria y además permitiría eliminar otros subsidios que están recibiendo esas mujeres inactivas. Un cálculo bastante simple ilustra el punto. Si el país lograra alcanzar una tasa de participación laboral femenina equivalente al promedio de la OCDE, con una productividad de esas mujeres que se incorporan equivalente a la mitad de un trabajador chileno promedio, por esa sola razón el PIB aumentaría un 10%. Esto muestra que efectivamente la

inserción laboral femenina en Chile es probablemente el camino más efectivo para alcanzar el desarrollo. El tema del cuidado de niños debe ser, entonces, una prioridad en las políticas públicas. Es interesante destacar que ese aumento del PIB de 10%, con una elasticidad de recaudación a PIB de solo 1, generaría ingresos tributarios adicionales de US\$ 4.000 millones, lo que resta algo de relevancia al problema del financiamiento de las políticas protrabajo femenino.

Pero no solo aumenta el ingreso per cápita, sino que probablemente también mejora su distribución, si consideramos que son especialmente las mujeres de bajos ingresos las que tienen en la práctica mayores dificultades para conciliar trabajo y familia. Las cifras anteriores muestran que efectivamente es cierta la idea de que cuando una mujer encuentra un trabajo formal, una familia sale de la pobreza.

Sobre cambios a esta política, se han dado a conocer algunos planteamientos de personas de gobierno y oposición sugiriendo que en dicho artículo se cambie la palabra “mujeres” por “trabajadores”, lo que si bien corrige la discriminación en contra de la mujer por este tema, genera una serie de problemas tanto o más graves, lo que hace recomendable pensar en una propuesta alternativa. El primer problema es que si se exige a toda empresa de 20 o más trabajadores el pago de sala cuna, se tendría un daño muy grave sobre las pequeñas empresas, muchas de las cuales simplemente dejarían de ser viables, si tomamos en consideración que el costo de la sala cuna es bastante elevado, estimado en cerca de \$ 150.000 mensuales por niño¹. Tenemos entonces que se cambiaría un impuesto a la contratación de mujeres por un impuesto al trabajo en general, lo que atenta contra la meta del gobierno de crear un millón de empleos en cinco años.

Un segundo problema se produce por problemas de implementación y control cuando ambos padres tienen el derecho. ¿Cuál de las dos empresas asume el costo, la más grande, la que paga la mayor remuneración, lo asumen a medias? ¿Qué ocurre si algunos de los padres no trabaja, se paga igual? ¿Qué pasa si alguno de los dos tiene un trabajo informal, se diferencia esta situación del no trabajo? Es evidente que se complejizaría en forma muy importante la fiscalización y control del beneficio, para evitar los potenciales abusos que se podrían producir. Obviamente que estos costos también siguen existiendo si para evitar el daño a la micro empresa se establece un número de trabajadores mayor a 20 para tener este derecho.

¹ De acuerdo a la ENCLA 2008 el costo de la sala cuna para las empresas encuestadas asciende a \$ 123.188, en moneda de ese año.

3. La Propuesta No Oficial del Gobierno

Hace algo más de un mes, el gobierno dio algunas luces sobre el proyecto que mandaría para modificar el cuestionado Artículo 203 del CT, lo que se haría efectivo entre agosto y septiembre. La propuesta se refiere entonces a la provisión de sala cuna para los padres y madres que trabajan. A pesar de que solo se dieron a conocer algunos lineamientos globales, parecen suficientes para esbozar un comentario acerca de ellos y ver sus aspectos positivos y negativos.

Lo primero que se plantea es que la sala cuna pasaría a ser conceptuada como una prestación de seguridad social, a la que tendrían derecho todos los trabajadores, no solo las mujeres, financiada en un esquema equivalente al del seguro de cesantía, es decir, un fondo solidario con aportes tripartitos de empleadores, trabajadores y Estado. El gobierno planteó que parte del financiamiento podría provenir de una disminución de la cotización para el seguro de cesantía, considerando que a la fecha el financiamiento de este seguro estaría siendo excesivo, ya que se ha acumulado una gran cantidad de recursos. Junto con este anuncio respecto al derecho a sala cuna, se planteó también un aumento de la cobertura del seguro bastante significativa, en torno a un 30% en promedio.

Aunque no se conocen detalles de la propuesta, lo anterior ya requiere bastantes comentarios. Lo primero es señalar que el mecanismo propuesto constituye un avance evidente respecto a la situación actual, ya que se elimina la discriminación en contra de la mujer, se financia con un mecanismo tripartito y no solo la empresa, y empareja la cobertura en forma independiente del tamaño de la unidad productiva. Sin embargo, se presentan algunos problemas que se explican a continuación.

El primero se refiere a que todos los trabajadores, hombres y mujeres, tengan derecho, ya que no siempre ambos padres son trabajadores. Debemos preguntarnos entonces si parece razonable establecer un fondo solidario para que la sociedad pague por la sala cuna de una mujer que no trabaja fuera de su casa, cuando en ese caso el óptimo social es que sea la madre la que cuide a su hijo, y no un tercero, no solo por la pérdida de bienestar para el hijo, sino también porque el costo de la sala cuna es bastante elevado, y en un contexto de recursos escasos esto sería claramente ineficiente. El caso contrario, en que trabaje la madre y no el padre, si bien es menos común plantea el mismo problema. La forma de resolver este punto es que el derecho a sala cuna sea siempre de la madre

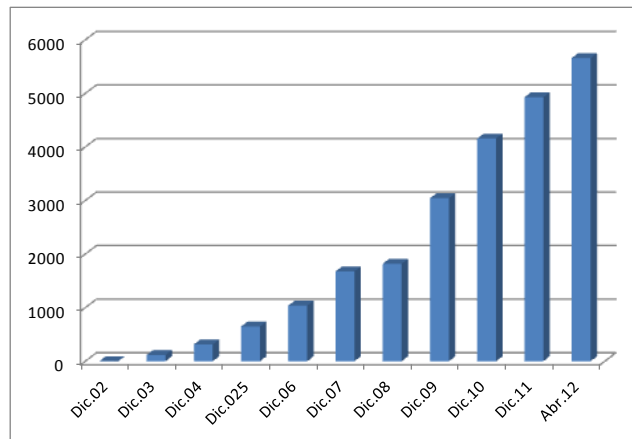
trabajadora, pero no sus costos, al menos para las mujeres de ingresos medios y bajos.

También en la misma línea de lo anterior, este esquema por su estructura, inevitablemente genera subsidios cruzados, algunos de los cuales no parecen deseables a priori. Tendríamos que trabajadores sin hijos de bajos ingresos terminarían pagando la sala cuna de trabajadores de altos ingresos que sí los tienen, y en que incluso puede darse que solo uno de los dos padres trabaje. ¿Parece razonable que trabajadores de bajos ingresos costeen la sala cuna de mujeres de ingreso elevados que no trabajan fuera de la casa? La respuesta es bastante evidente. Esta discusión es similar a la que se ha dado respecto a la gratuidad de la educación superior; no parece razonable que sectores de bajos ingresos paguen con sus impuestos la educación universitaria de sectores de ingresos medios y altos. En definitiva, debemos tratar de evitar que el financiamiento de la sala cuna siga siendo un impuesto al trabajo, femenino actualmente, y general en la proposición.

Es interesante también hacer algún comentario respecto a la utilización de los fondos del seguro de cesantía. De acuerdo a los datos de la Superintendencia de Pensiones, el fondo acumulaba a abril de 2012 cerca de US\$ 5.500 millones, con una clara tendencia creciente en el tiempo, como ilustra el siguiente gráfico:

Gráfico N° 4

Patrimonio de los Fondos de Cesantía (US\$ millones)



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Este crecimiento se explica en parte por el aumento del número de afiliados al sistema, por lo que no es sostenible en el tiempo, en la medida que el total de afiliados a marzo pasado (7.227.620) ya es bastante similar al total de

ocupados, con una cobertura de 95%, lo que implica que hacia adelante se va a moderar el ritmo de aumento. Al mes se recauda un monto cercano a US\$ 100 millones, que en régimen debería ser algo menor. Entre octubre de 2011 y febrero de 2012, el seguro pagó un total de prestaciones promedio de cerca de US\$ 42 millones, siendo éste un período de desempleo muy bajo respecto a lo que se considera de tendencia. Si consideramos que se está planteando un aumento de beneficios del seguro de 30%, efectivamente podría existir por ahora una holgura moderada en este fondo, que sería utilizable en el financiamiento de sala cuna. Sin embargo, desde el punto de vista conceptual y de perfeccionamiento del mercado laboral sería preferible que esta holgura fuera utilizada en un perfeccionamiento del sistema de Indemnizaciones por Años de Servicio (IAS). Existe un amplio consenso técnico actualmente sobre los vicios que tiene el sistema actual de IAS, por lo que su integración con el seguro de cesantía sería una contribución muy valiosa para avanzar hacia un sistema que más que buscar la permanencia en una fuente laboral, asegura los ingresos del trabajador durante el período en que busca nuevas alternativas.

Por otra parte, en días recientes se dieron a conocer los lineamientos de un proyecto de protección del empleo frente a situaciones de crisis que también utilizaría recursos de este fondo, lo que reitera la inconveniencia de utilizarlos para financiar la sala cuna.

4. Una Propuesta Alternativa

De acuerdo a criterios de bienestar señalados anteriormente, dado que la paternidad genera beneficios para los padres y la sociedad, son éstos quienes deben asumir los costos. Lo más razonable en este caso es que el Estado subsidie a los padres de acuerdo a su nivel de ingresos. De hecho, este concepto se encuentra recogido en el programa Chile Crece Contigo, del gobierno anterior, que establece que el Estado debe asumir plenamente el costo de la sala cuna para el 60% más pobre de la población. Tenemos entonces que existe duplicidad del derecho de sala cuna para las mujeres de los tres primeros quintiles que trabajan en empresas de 20 o más trabajadoras. En la práctica nos quedamos con un fuerte desincentivo a la contratación de mujeres para un grupo muy importante de empresas, sin que a priori se sepa quién asumirá finalmente el costo de la sala cuna.

Tomando como base lo anteriormente analizado, es que parece mucho más razonable establecer un financiamiento compartido entre padres y Estado, de acuerdo al nivel de ingresos, en forma escalonada, siendo para el 60% de la

población un beneficio gratuito, lo que en la práctica significa eliminar el Artículo 203. Este criterio es equivalente al que prima para el financiamiento de la educación pre-escolar, primaria, secundaria y superior en Chile, en el sentido que el Estado paga el 100% de su costo para las familias de menores ingresos, existe financiamiento compartido para los sectores medios, y financiamiento privado para los sectores de altos ingresos. Se propone utilizar un esquema similar para el financiamiento del cuidado del niño menor de dos años².

Un tema aparte lo constituye el hecho de que existe una carencia evidente en las políticas de cuidado infantil en Chile, ya que la cobertura estatal para el período entre los dos y cuatro años del niño es muy reducida. Lograr una mayor tasa de participación laboral femenina implica también avanzar en forma decidida en la cobertura de ese tramo. Esto porque cumplidos los dos años del niño, las mujeres trabajadoras de bajos ingresos se encuentran en una situación bastante compleja, ya que pierden la cobertura de su empresa y/o de los programas del Estado, y los jardines infantiles de JUNJI (Junta de Jardines Infantiles) e INTEGRA, en general, reciben a los niños a partir de los cuatro años en el nivel de jardín infantil.

Igualmente importante que lo anterior es avanzar en la oferta de alternativas para el cuidado de niños de más edad entre el horario de salida escolar y el término de la jornada laboral. La extensión de la jornada escolar fue una política positiva en este aspecto, ya que habría evidencia de que permitió un aumento de participación laboral femenina. Sin embargo, es aún insuficiente. La mayor flexibilidad laboral es también una ayuda en este aspecto.

En principio entonces se propone que el Estado financie en un 100% el costo de la sala cuna para los tres primeros quintiles de ingreso (lo cual como se dijo ya está establecido en el programa Chile Crece Contigo) un financiamiento compartido para el cuarto quintil y parte del quinto quintil, y finalmente un financiamiento de los padres para los sectores de ingresos altos.

En términos del costo fiscal del esquema propuesto, lo primero que debe mencionarse es que en el programa Chile Crece Contigo el gobierno ya se comprometió a pagar la sala cuna del 60% más pobre, por lo que a pesar de que este compromiso no está cumplido plenamente, es un costo en el que debería incurrirse en parte importante, con o sin propuesta. Las cifras de la encuesta CASEN pueden ayudar a aproximar los costos, considerando un

² En estricto rigor el financiamiento estatal sería entre los seis y veinticuatro meses, ya que la cobertura post-natal se hace cargo de los primeros seis meses del niño.

monto de \$ 150.000 mensual por niño, 12 meses de asistencia, un copago de 20% para el cuarto quintil, y de 40% para el quinto quintil. Se supone además que la asistencia a sala cuna aumentaría en régimen un 30% respecto a la situación de la CASEN 2009. El cuadro a continuación muestra las cifras de asistencia a sala cuna de niños menores de dos años.

Cuadro N° 4 **Costos de Sala Cuna por Quintiles**

	q1	q2	q3	q4	q5	total
Hijos de madres que cotizan	18.883	35.250	33.336	43.527	43.548	174.544
Hijos de madres que cotizan, y que dicen asistir a sala cuna	3.341	6.908	7.224	8.058	10.785	36.316
% de niños que asisten	17,7	19,6	21,7	18,5	24,8	20,8
Número de madres	17.188	32.879	32.431	42.229	41.033	165.760
Crecimiento de 30% en asistencia a sala cuna	4.343	8.980	9.391	10.475	14.021	47.211
Costo sala cuna (US\$ mm)	15,6	32,3	33,8	37,7	50,5	170,0
Costo fiscal sala cuna (US\$ mm)	15,6	32,3	33,8	30,2	30,3	142,2

Fuente: Elaboración CASEN 2009.

Se podría argumentar que falta agregar el costo de infraestructura, lo que es correcto. Sin embargo, en términos globales no parece existir un problema de falta de infraestructura estatal por ahora, aunque sí lo puede haber a niveles locales. De acuerdo a datos de la JUNJI, obtenidos a través de Gobierno Transparente, los cupos de sala cuna del Estado a fines de 2011 sumaban casi 60 mil. De acuerdo a datos del MINEDUC, esta cifra es similar a la matrícula, pero superior a la asistencia efectiva de niños. En todo caso, es evidente que en la medida que se logre el objetivo de aumentar la tasa de participación laboral femenina, la demanda por sala cuna irá en aumento, por lo que se requerirá también de inversiones físicas, cuyo costo habría que sumar a las cifras que aparecen en el cuadro. Es importante señalar, en todo caso, que las cifras no son necesariamente costos fiscales netos, en la medida que las mujeres que logran insertarse en el mercado laboral dejan de percibir subsidios de otros programas. Además éste es un gasto social que es plenamente justificado bajo la lógica de que es “un premio” a la mujer que encuentra trabajo y logra de esta forma dejar su dependencia de otros subsidios. Un esquema de este tipo es plenamente coherente con el concepto de política social óptima, ya que tiene un efecto incentivador del

trabajo, que es finalmente el único camino sustentable de superación de la pobreza.

Otro aspecto muy relevante de esta propuesta se refiere a la participación de las empresas en la provisión (distinto a financiamiento) de la sala cuna. Aun cuando hemos planteado que en teoría la empresa no tiene por qué asumir el costo de este servicio, es una excelente alternativa para las madres y sus hijos contar con una sala cuna de la propia empresa, por los beneficios que esto trae en términos de la alimentación y apego del hijo y la tranquilidad de la madre. De acuerdo a la ENCLA, un 11,6% de las empresas se encuentra en esta situación. Este porcentaje es superior a lo que se observa incluso en países desarrollados, por lo que vemos que en este aspecto el Artículo 203 ha logrado generar una situación deseable, que se debería mantener e incentivar. Se podría entonces establecer un sistema en que para las trabajadoras de menores ingresos el gasto de la empresa en sala cuna (con un tope por niño atendido) sea descontable del pago de impuestos, es decir, sea financiado por el Estado, pero provisto por la empresa. Dicho descuento tributario iría disminuyendo de acuerdo al nivel de renta, y para las trabajadoras de ingresos altos sería decisión de la empresa si les cobra o no el costo de la sala cuna, pero sin posibilidad de descontarlo del pago de impuestos.

Un beneficio adicional que tiene la sala cuna de la empresa es que por definición es no segregada, y probablemente favorable al clima laboral en su interior. Este hecho es recogido en las políticas de cuidado infantil de algunos países, y por ejemplo, en el caso de Inglaterra, la empresa recibe beneficios, tales como un menor pago de seguridad social por trabajador. En el caso de Chile esto podría implementarse a través de una reducción del costo del seguro de accidentes laborales, ya que efectivamente se pueden obtener beneficios en términos de la salud de las madres. Estudios internacionales han concluido que el aporte de las empresas en el cuidado infantil puede ser finalmente una iniciativa estratégica para las organizaciones por los beneficios que se han percibido en relación con:

- La reducción de la rotación del personal y la retención de trabajadores, especialmente mujeres, ya que muchas abandonan su trabajo al momento de ser madres.
- La atracción de nuevos empleados.
- La reducción del ausentismo y de los retrasos.
- El aumento de la productividad y de la concentración.

- Y la mejora de la moral de los empleados, de su compromiso, su motivación y su satisfacción con el trabajo, al tiempo que se reducen el estrés y los trastornos que de ello se derivan.

Se ha demostrado que estos beneficios son más importantes en el caso de trabajadores más calificados, lo que refuerza la idea de que el Estado no debe subsidiar el cuidado infantil de las mujeres de mayores ingresos, ya que las empresas se benefician de retenerlas y colaborar con ellas en el cuidado infantil.

En términos muy concretos el esquema podría operar a través de un sistema de “bonos sala cuna” de acuerdo al nivel de ingresos de los padres, financiados por el Estado. Estos bonos, al igual como ocurre en los casos del Reino Unido y Francia, por ejemplo, son operados por empresas privadas externas, que centralizan la oferta privada y pública de salas cunas, y pueden hacer también un trabajo de fiscalización del cumplimiento de ciertos estándares por parte de las mismas. El esquema podría operar en forma similar a como funcionan actualmente en Chile otros tipos de bonos de subsidios, como los de alimentación de estudiantes y gastos de remedios. Un esquema de este tipo pasaría también por modificar la actual institucionalidad en materia de sala cuna y cuidado infantil en Chile.

Actualmente existen dos organismos que funcionan con aportes del Estado, que proveen y regulan la oferta de salas cunas. El primero es la JUNJI (Junta Nacional de Jardines Infantiles) que tiene un rol de oferente y regulador, que no parece conveniente. La JUNJI tenía a octubre de 2010 un total de 1.682 salas cunas a lo largo del país; es decir, es el principal oferente de este servicio. Pero es además la institución encargada de regular y acreditar la oferta, lo que le da un carácter de juez y parte, que no parece recomendable. Esta institución otorga el llamado “sello JUNJI”, que permite que otras salas cuna no JUNJI puedan ser elegidas por empresas para cumplir con lo establecido por el Artículo 203. También forma parte de la oferta semi-pública INTEGRAL, con un total de 593 salas cunas y jardines infantiles (octubre 2011), que recibe además aportes privados, y que en general tienen una mejor percepción en términos de calidad que los que pertenecen a la JUNJI. Un hecho que a este respecto llama la atención es que el costo por niño atendido para la JUNI es superior que para INTEGRAL, de acuerdo a cifras del presupuesto del Ministerio de Educación. Éste y otros antecedentes llaman a realizar modificaciones en la institucionalidad oficial de cuidado infantil. El siguiente cuadro muestra información de la provisión pública y privada de salas cuna en Chile:

Cuadro N° 5 Oferta de Salas Cunas en Chile

Región	JUNJI	INTEGRA	Privadas	Total
Tarapacá	40	13	2	55
Antofagasta	41	15	12	68
Atacama	37	15	2	54
Coquimbo	98	38	6	142
Valparaíso	169	47	14	230
O'Higgins	96	54	11	161
Maule	148	59	6	213
Bio-Bío	250	65	10	325
Araucanía	144	72	15	231
Los Lagos	99	55	9	163
Aysén	19	10	3	32
Magallanes	17	8	13	38
Región Metropolitana	445	113	105	663
Los Ríos	54	21	3	78
Arica y Parinacota	25	8	5	38
Total	1.682	593	216	2.491

Fuente: "Detrás de la Puerta". Comunidad Mujer.

En un esquema como el propuesto, debe existir un organismo estatal regulador y controlador de la oferta, pero que no participe también como oferente. Este organismo debería tener a su cargo la licitación y/o contratación de una empresa privada que administre y fiscalice el esquema de bonos. El mecanismo propuesto es muy similar al que opera actualmente en el Reino Unido, cuyos resultados son evaluados en forma bastante satisfactoria³.

No obstante lo anteriormente dicho, se debe tener en consideración que la sala cuna no es una alternativa valorada por una mayoría significativa de los padres. Se podría pensar que esto se debe a un problema de calidad, pero ni siquiera en los países desarrollados en que el tema de calidad está mucho mejor resuelto que en Chile es la sala cuna una opción mayoritaria. En primer lugar, presentan el grave problema del contagio de enfermedades, muy complejo para niños menores de 2 años. En segundo lugar, no cumplen bien con el objetivo de sustituir el afecto de la madre, o de alguien que esté en todo momento pendiente de las necesidades del niño. El cuadro a

³ En el Anexo N° 1 se describe en forma breve cómo opera el sistema de cuidado infantil en el Reino Unido.

continuación muestra el porcentaje de mujeres trabajadoras que envían a sus hijos a sala cuna en nuestro país.

Cuadro N° 6
Número total de Niños menores de 2 Años Hijos de Madres que cotizan, por Quintil de Ingreso

	q1	q2	q3	q4	q5	total
Hijos de madres que cotizan	18.883	35.250	33.336	43.527	43.548	174.544
Hijos de madres que cotizan, y que dicen asistir a sala cuna	3.341	6.908	7.224	8.058	10.785	36.316
% de niños que asisten	17,7	19,6	21,7	18,5	24,8	20,8

Fuente: CASEN 2009.

Vemos que solo un 20% de los niños menores de dos años utiliza sala cuna, y al parecer no es un problema de su costo, ya que en los tres primeros quintiles, que de acuerdo a la ley tienen este derecho en forma gratuita, los porcentajes son incluso levemente inferiores a los que se observan en los quintiles más altos. Si bien estos porcentajes pueden haber subido en los últimos dos años producto de la mayor oferta de este servicio, no cabe duda que la opción de la sala cuna no es mayoritaria para el cuidado de niños menores, por las razones que se mencionaron anteriormente. El cuadro N° 7 muestra que cerca de un 65% de los niños menores de dos años son cuidados en sus casas, sin que en esta variable existan diferencias de acuerdo al nivel de ingresos.

Cuadro N° 7
Número Total de Niños menores de 2 Años de acuerdo al Tipo de Cuidado, por Quintiles de Ingreso

	q1	q2	q3	q4	q5	total
Total	202.532	167.781	123.686	97.980	68.119	660.098
Cuidan en casa	133.261	110.590	80.201	65.095	43.040	432.187
Sala cuna	21.593	18.610	13.873	13.080	14.051	81.207
Otros	47.678	38.581	29.612	19.805	11.028	146.704
% en casa	65,8	65,9	64,8	66,4	63,2	65,5

Fuente: CASEN 2009.

El siguiente cuadro muestra las razones que llevan a las madres a no optar por la alternativa de sala cuna:

Cuadro N° 9
Razones para No Asistencia a Sala Cuna, por Quintiles

	Total	%	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5	
No es necesario, lo(a) cuidan en casa	124.123	70,2%	15.978	68,1%	28.456	66,0%	23.567	67,9%	30.431	73,5%	25.691	75,0%
No ve utilidad en que asista	21.176	12,0%	3.262	13,9%	4.842	11,2%	4.666	13,4%	3.293	8,0%	5.113	14,9%
Desconfía del cuidado que recibiría	6.177	3,5%	1.252	5,3%	1.167	2,7%	614	1,8%	2.480	6,0%	664	1,9%
Se enfermaría mucho	5.787	3,3%	693	3,0%	1.472	3,4%	2.094	6,0%	634	1,5%	894	2,6%
El horario no le acomoda	867	0,5%	70	0,3%	0	0,0%	234	0,7%	179	0,4%	384	1,1%
No hay matrícula (vacantes)	2.532	1,4%	205	0,9%	1.699	3,9%	120	0,3%	355	0,9%	153	0,4%
No existe establecimiento cercano	1.657	0,9%	380	1,6%	742	1,7%	291	0,8%	214	0,5%	30	0,1%
Dificultad de acceso o movilización	221	0,1%	104	0,4%	39	0,1%	58	0,2%	6	0,0%	14	0,0%
Dificultad económica	2.763	1,6%	56	0,2%	974	2,3%	533	1,5%	1.200	2,9%	0	0,0%
Tiene una discapacidad	168	0,1%	12	0,1%	0	0,0%	156	0,4%	0	0,0%	0	0,0%
Requiere establecimiento especial	97	0,1%	97	0,4%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
No lo aceptan	3.067	1,7%	605	2,6%	598	1,4%	1.191	3,4%	570	1,4%	103	0,3%
Otra razón	8.257	4,7%	752	3,2%	3.095	7,2%	1.187	3,4%	2.016	4,9%	1.207	3,5%
Total	176.892		23.466		43.084		34.711		41.378		34.253	

Fuente: CASEN 2009.

Una razón que puede quedar oculta en las cifras anteriores es que en la oferta de sala cuna, la ubicación de ésta es clave. Si la sala cuna no está cerca de la casa o del lugar de trabajo, es equivalente a que no exista en la práctica, ya que recorrer distancias largas con un menor en las horas previas y posteriores al horario laboral no es una alternativa viable, especialmente en invierno. No basta con que el Estado provea de sala cuna, sino que lo debe hacer a partir de estudios de demanda efectiva por el servicio. Esto justifica la participación municipal en los programas de educación temprana, incluso con mayor validez que la participación municipal en la educación básica y media, donde la ubicación del centro educacional es menos relevante en la decisión de llevar al hijo o no.

El cuadro anterior muestra que en la práctica muchas mujeres optan por el sistema de las cuidadoras, no solo porque es de menor costo, sino también porque es mejor para el cuidado de la salud del niño, y es probablemente superior también en términos de las necesidades afectivas de éste. Dada esta situación, debería complementarse el programa Chile Crece Contigo con un esquema de subsidios estatales para las cuidadoras. Es evidente que esta idea tiene problemas de implementación y control, pero que son factibles de resolver en forma satisfactoria. Es interesante mencionar que esquemas de este tipo han producido resultados favorables en realidades tan diversas como en Bolivia y en países europeos. Se ha planteado que un

esquema de este tipo se podría prestar para transferencias entre familiares (madre y abuela, por ejemplo), pero desde el punto de vista de bienestar no es malo que el Estado subsidie esta situación, que es claramente beneficiosa para el hijo.

Otra crítica que suele hacerse a un esquema de este tipo es la grave responsabilidad que podría adquirir el Estado en estos cuidados. Eso es efectivo, pero se debe establecer a priori que el Estado solo colabora en el financiamiento, pero no es responsable de las acciones de la cuidadora. La madre es quien debe quedar como responsable de elegir adecuadamente a la persona, sin responsabilidad para el Estado si finalmente la elección no resulta apropiada. Evidentemente que en caso de negligencia probada de la cuidadora, ésta quedaría fuera de la posibilidad de seguir accediendo al subsidio estatal. Un esquema de este tipo termina siendo no solo de mucho menor costo por niño, sino también superior para la tranquilidad y bienestar de madre e hijo.

El costo fiscal del esquema de cuidadoras, considerando los números del cuadro N° 6, con un “bono cuidadora” de \$ 50.000 mensual, que se pagaría en un 100% para los tres primeros quintiles y en un 60% para el cuarto, considerando también que disminuye el número de niños cuidados en casa (para ser consistentes con el aumento de sala cuna), sería aproximadamente de US\$ 140 millones anuales. No debería considerarse en principio esta cifra como un costo neto del esquema, ya que en parte puede sustituir componentes del ingreso ético familiar y/o reducir subsidios que reciben adultos mayores por otros conceptos. Este sistema de cuidadoras también podría funcionar bajo el esquema de una empresa privada que entregue los bonos y fiscalice a las cuidadoras, como de hecho ocurre en países europeos.

Respecto al financiamiento del sistema de cuidado infantil, vemos primero que en el mediano plazo el proyecto puede ser fiscalmente muy rentable, en términos de incentivar participación laboral femenina. En el corto plazo, los fondos deberían provenir de la reforma a la educación que está planteando el gobierno, ya que sabemos que es desde el momento del nacimiento cuando se nivela la cancha en términos de igualdad de oportunidades.

Una alternativa para solucionar el problema del cuidado infantil en esta etapa temprana, que se utiliza en otros países principalmente desarrollados, es la posibilidad de darles a los padres un fuero laboral sin goce de sueldo por un período de dos años. Finalmente, el tema de fondo en el cuidado infantil es la compatibilización de trabajo y familia, lo que requiere básicamente de condiciones de flexibilidad laboral.

Un informe de la OIT del año 2010 “Soluciones para el Cuidado Infantil en el Lugar de Trabajo” plantea en este esquema una serie de alternativas, varias de ellas de escasa utilización en nuestro país, que descansan en ese concepto de flexibilidad, reconociendo las distintas necesidades y preferencias de cada trabajador. Las alternativas planteadas son las siguientes:

- Permiso de maternidad/paternidad, permiso a ambos padres (a menudo incluido en la legislación laboral, aunque el empleador puede ir más allá de las disposiciones legales);
- Baja de emergencia o por enfermedad que se puede solicitar para cuidar de niños enfermos (o de otros parientes);
- Reducción de horarios laborales prolongados y de las horas extra para los trabajadores que lo requieran;
- Opciones de tiempo flexible que permitan una cierta posibilidad de elegir las horas de entrada y salida;
- Posibilidad de cambiar temporalmente a horario a tiempo parcial o reducido;
- Semana laboral reducida;
- Posibilidad de cambiar de turno; y
- Teletrabajo.

Finalmente, el enfoque correcto, más allá de la provisión de sala cuna, es un análisis integral de cómo la legislación laboral afecta la compatibilización del trabajo con la familia. Esto significa que en estos temas es importante la participación de los ministerios del Trabajo y de Educación, para lograr equilibrios razonables.

5. Conclusiones

Existe un creciente consenso respecto a que el Artículo 203 del Código del Trabajo, referido al derecho a sala cuna, en vez de favorecer a la mujer, termina perjudicándola, ya que es equivalente a un impuesto de monto fijo a su contratación, afectando proporcionalmente más a las mujeres de bajos

ingresos. Esta política tiene entonces un carácter regresivo bastante significativo, que es ilustrado por la situación laboral actual de las mujeres de menores ingresos. En estos segmentos no solo la tasa de participación es baja, mostrando las dificultades que hay para encontrar alternativas de cuidado infantil, sino que además dentro del reducido porcentaje que decide ingresar al mercado laboral, un tercio no encuentra trabajo. Es por eso que se hace necesario modificar o derechamente eliminar dicho artículo.

El gobierno ha dado a conocer los lineamientos de un proyecto de ley que modificaría este artículo, con la idea central de que la sala cuna pase a ser parte de una contribución de seguridad social, pareja para todos los trabajadores. Si bien la idea presenta ventajas importantes respecto a la situación actual, adolece de algunos problemas, siendo el principal la existencia de subsidios cruzados que pueden tener un carácter regresivo. Merece algunas dudas también el hecho de que se financie con parte de la cotización del seguro de cesantía.

La propuesta que se plantea en este documento se dirige a eliminar el Artículo 203, y establecer un esquema de financiamiento compartido entre el Estado y los padres, de acuerdo al nivel de ingresos de estos últimos. De hecho, en la actualidad ya existe duplicidad de este derecho para un grupo de mujeres, ya que el programa Chile Crece Contigo, del gobierno anterior, estableció que el Estado debía proveer sala cuna para el 60% de las mujeres de menores ingresos.

Lo anterior no obsta a que sea la empresa la que provea el servicio, ya que esta situación es muy favorable para la madre y su hijo, pero descontando del pago de impuestos lo que se gaste, con topes por niño y por nivel de ingreso de la madre.

Sin embargo, la evidencia muestra que la opción de la sala cuna está lejos de ser la mejor para un porcentaje importante de mujeres, que optan por dejar a sus hijos a cargo de otra persona. Proponemos entonces que el Estado también subsidie este esquema de cuidado infantil, que es de menor costo, y suele ser mejor para madre e hijo en términos de salud física y emocional de ambos.

En la realidad actual en que las familias son cada vez menos numerosas, lo que significa menores redes de apoyo, la inserción laboral de la mujer requiere urgentemente una mayor ayuda en términos del cuidado de los hijos. De acuerdo a la encuesta laboral del INE, un 38% de las mujeres inactivas actualmente se encuentra en esa situación por razones familiares permanentes. Mejorar el acceso a sala cuna ayudaría, pero es muy

importante también avanzar en otras políticas que permitan compatibilizar de mejor forma trabajo y familia.

Es importante también señalar que los subsidios estatales en el cuidado de niños constituyen una política social que, contrario a muchos programas de subsidios existentes, incentiva la participación laboral de la mujer, y la ayuda por tanto a salir de la pobreza, haciéndola menos dependiente de políticas asistencialistas. Además, en el caso de nuestro país, con tasas de participación laboral femeninas reducidas para nuestra realidad económica y cultural, la inserción laboral de la mujer no solo es un camino eficiente para lograr el desarrollo, sino también permite avanzar hacia una mayor equidad en la distribución del ingreso.

6. Anexo

Cuidado Infantil en el Reino Unido

El Reino Unido es un ejemplo de país industrializado donde los cuidados infantiles no se habían convertido hasta hace algunos años atrás (desde 1997) en un asunto clave de la agenda gubernamental. Una de las prioridades ha sido reducir la pobreza infantil y la desventaja que conlleva. De este modo, algunas de las medidas están destinadas a las familias pobres para que los niños en situación vulnerable se puedan beneficiar de la educación infantil y que sus padres puedan trabajar. Otras medidas más generales incluyen la provisión de 12,5 horas semanales de educación infantil para todos los niños de 3 y 4 años de edad. Asimismo, también se han puesto en marcha incentivos para las empresas destinados a reducir los costes de los cuidados infantiles, tanto para los empleadores, como para los empleados.

Desde 1998, cuando el gobierno lanzó la Estrategia Nacional de Cuidados Infantiles, ha habido un apoyo financiero público cada vez mayor a esos mismos cuidados. La ayuda ha revestido dos formas principales: financiación a las autoridades locales para que aumenten la oferta y la calidad de cuidados infantiles disponibles y créditos fiscales para los padres que trabajen destinados a reducir el coste de los cuidados. El gasto público en cuidados infantiles ha aumentado rápidamente en el Reino Unido, pasando del 0,2 por ciento del PIB en 1998-99 al 0,4 por ciento en 2003-04.

Uno de los principales objetivos de la Estrategia Nacional de Cuidados Infantiles es el paliar la pobreza infantil, basándose en la premisa de que las

medidas para cuidar de los niños pueden reducir la diferencia entre los que están en situación de desventaja y los otros, además de ayudar a los padres a que encuentren un trabajo como principal forma de salir de la pobreza y la exclusión social. Los objetivos gubernamentales han sido lograr que el 70 por ciento de los progenitores solteros trabaje en 2010 y terminar con la pobreza infantil para 2020. Dos de las medidas principales incluyen los programas *Sure Start* y *Working Tax Credit*. El primero se refiere fundamentalmente a la provisión pública de salas cunas y jardines infantiles, a través de un sistema descentralizado. El gobierno traspasa los recursos a autoridades locales para que abran centros, especialmente en zonas de mayor pobreza. El segundo, *Working Tax Credit*, reviste mayor interés para el análisis de la propuesta presentada en este artículo. Éste consiste en una ayuda (no una deducción fiscal) para las personas que trabajan y cuyo sueldo es bajo. En el caso de padres con rentas bajas y un trabajo (al menos 16 horas semanales), este crédito sufraga el 80 por ciento del coste de unos cuidados infantiles registrados o aprobados para niños menores de 15 años (en 2006 era del 70 por ciento). La cantidad máxima que pueden recibir los padres por niño y semana es de 175 libras esterlinas y de 300 libras esterlinas si son dos o más. La cantidad realmente abonada depende del número de horas trabajadas, del nivel de ganancias, de los hijos que haya en la familia y del importe del gasto en cuidados con derecho a subvención.

El número de pagos del gobierno para cubrir gastos por cuidados infantiles ha aumentado de un máximo de 45.400 peticiones bajo el *Family Credit* en 1999 (petición media por valor de 22,08 libras esterlinas semanales) a más de seis veces esa cifra en enero de 2004 (por valor de 49,57 libras esterlinas semanales de media). No obstante, los datos disponibles para el periodo 2005-06 sugieren que las solicitudes del módulo de cuidados infantiles del *Working Tax Credit* son pocas, beneficiándose solo un 16 por ciento de familias con derecho a ello. Puesto que los padres con derecho al *Working Tax Credit* aún tienen que pagar el 20 por ciento de los gastos en cuidados infantiles, muchos prefieren recurrir a cuidados informales gratuitos prestados por familia o amigos, cuando existen. Otro motivo de las escasas solicitudes puede incluir la falta de información sobre su existencia, así como los problemas identificados con la administración de los créditos fiscales. Estos son aspectos importantes de tener en cuenta para el diseño que se adopte finalmente en nuestro país, aunque dado que ya está establecida la gratuidad para el 60% más pobre, no debería presentarse ese problema.

El sistema de cuidados infantiles es una mezcla de prestación pública y privada, de modo que se dispone de una serie de servicios. Además de los diversos tipos de centros que ofrecen cuidados infantiles, existen cuidadores que se ocupan de los niños en sus propias casas, así como niñeras que

cuidan de los niños en el hogar de éstos. A finales de 2007, el número de plazas registradas para cuidados infantiles casi se había duplicado desde 1997 y llegaba a 1,2 millones. Recurrir a los cuidados informales ofrecidos por parientes o amigos y, en especial, por los abuelos es corriente entre niños de todas las edades. Un estudio de 2007 sobre familias con niños menores de 15 años concluyó que el 39% había recurrido a parientes, amigos o vecinos para que cuidasen de sus hijos durante la semana anterior, incluyendo a una cuarta parte que había recurrido a los abuelos. El uso de varios cuidadores era corriente: al 42% de los niños lo cuidó más de uno en la última semana. El 40% de las familias había utilizado algún tipo de cuidado formal, que variaba según la edad del menor.

Un estudio de 2007 indica que el 32 por ciento de los niños menores de 3 años había asistido a algún tipo de centro de cuidados o lugar de juegos la semana anterior, mientras que otro 5% había estado con un cuidador y el 3% con una niñera. El uso de cuidados formales está vinculado a la renta: el 63 por ciento de los niños menores de 3 años de los grupos con rentas más altas había recibido cuidados formales, frente a solo un 25% en los grupos con rentas más bajas.

Es difícil saber cómo el coste de la disponibilidad de los cuidados infantiles impide trabajar a los padres. Algunas madres siguen prefiriendo cuidar de sus hijos y no confían en los centros, lo cual puede limitar la efectividad de la estrategia para cuidar de los niños aumentando el empleo de las madres. No obstante, el estudio de 2007 de padres con niños menores de 15 años concluyó que una gran minoría citó la falta de cuidados infantiles asequibles como motivo para no trabajar (el 17 por ciento alegó que no podía encontrar unos cuidados que hiciesen que el trabajo mereciese la pena). Cuando se les preguntó si trabajarían en caso de que pudiesen organizar «unos cuidados infantiles de buena calidad, que fuesen cómodos, fiables y asequibles», el 51 por ciento de los padres que no trabajaban respondió afirmativamente, siendo mucho mayor (65 por ciento) el porcentaje entre las familias con rentas bajas.

Incentivos en el lugar de trabajo

Desde 2005 hay tres tipos de cuidados infantiles exentos de impuestos y de las Aportaciones al Seguro Nacional (NIC en inglés), tanto para el empleado como para el empleador:

- Vales de cuidados infantiles: Un máximo de 55 libras esterlinas semanales (243 libras esterlinas mensuales) exentas por padre. Dentro de una organización donde funcione un programa de vales, el acceso al

mismo debe estar a disposición de todos los empleados. Para tener derecho de acceso el niño debe ser menor de 15 años.

- Pagos directos a un proveedor de cuidados infantiles: Nuevamente, un máximo de 55 libras esterlinas semanales por padre exentas de impuestos y de las NIC sobre los pagos del empleador a un proveedor de cuidados infantiles registrado. El proveedor puede ser una guardería, parvulario, cuidador registrado, club extraescolar u otro tipo de cuidados infantiles aprobados.
- Provisión de cuidados infantiles en el lugar de trabajo: Si el empleador ofrece cuidados infantiles en una guardería o programa de juegos en el trabajo, la suma total de los costes de la plaza, incluyendo el subsidio que conceda el empleador, está exenta de impuestos y NIC. Lo mismo es de aplicación si el local se ofrece en asociación con otros empleadores.

Un pago en metálico del empleador al empleado por los cuidados infantiles se consideraría parte del salario y, por tanto, tributaría. El sistema asegura así que el pago se realice solo a proveedores de cuidados infantiles registrados o aprobados, pero los dos primeros sistemas les permiten a los padres decidir qué tipo de proveedor desean.

En el caso de las dos primeras opciones, el pago del empleador se puede hacer:

- como añadido al salario; o
- en vez del salario. Esto se conoce como sacrificio salarial, ya que el sueldo oficial del empleado se reduce en la cantidad pagada por los cuidados infantiles.

La opción del sacrificio salarial es, sin duda, la más beneficiosa para los empleadores, ya que no hay ningún gasto adicional y ahorran sobre las NIC por la reducción salarial. Si los empleadores deciden ofrecer vales de cuidados infantiles mediante el programa de sacrificio salarial, pueden contratar a una organización especializada en vales de cuidados infantiles para que dirija el programa (hay varias) o pueden administrarlo ellos mismos. Aparentemente, los ahorros sobre las NIC pueden cubrir de sobra los costes administrativos.

Los ahorros de los empleadores que opten por el sacrificio salarial para los gastos en cuidados infantiles dependen de diversos factores. La cantidad que ahorran los empleados en exenciones de impuestos y NIC sobre las 55 libras esterlinas semanales parecería que alcanza las 1.000 libras esterlinas

anuales. Sin embargo, debido a la reducción de su salario oficial y a los efectos sobre sus costes en cuidados infantiles, el sacrificio salarial puede reducir las cantidades de su crédito fiscal laboral, de modo que el programa puede no redundar en beneficio suyo. Los cálculos para los casos individuales pueden ser muy complejos. Cuando el pago por cuidados infantiles se realice además del salario, algunos empleadores ofrecen una cantidad fija a todos los empleados que reúnan los requisitos, mientras que otros tienen una escala variable para que quienes tengan un salario más bajo reciban una subvención mayor que quienes tengan rentas más altas. Algunos empleadores imponen un límite temporal sobre la subvención (pagadera solo durante un año) y otros circunscriben el pago a los cuidados infantiles preescolares. Algunos empleadores siguen pagando el subsidio por los niños de primaria (aunque una suma menor).

En el caso de una guardería de empresa, los empleadores pueden reclamar una rebaja fiscal sobre los costes diarios de regentar un centro de este tipo, así como por un programa de juegos (alquiler, sueldos, comida, tarifas). Como se ha indicado con anterioridad, ni el empleador ni el empleado pagan impuestos o el seguro nacional sobre la cantidad que abonan por los cuidados infantiles en una guardería de empresa. Existen subsidios gubernamentales disponibles para los empleadores con el fin de ayudar con los costes iniciales de equipar una guardería de empresa (como muebles, equipos de juegos y calefacción, lavado y cocina). En general, los padres que utilizan una guardería de empresa pagarían menos por plaza que en un centro convencional. No obstante, ésta continúa siendo la posibilidad más cara para el empleador.

Resultados de los incentivos para las empresas

Los datos que arrojan las encuestas sobre las empresas de 1998 y 2004 indican que, aunque el porcentaje de lugares de trabajo que ofrecen ayuda con los cuidados infantiles sea bajo, ha habido un aumento importante. Aproximadamente el 7% de los lugares de trabajo británicos tenía una guardería de empresa en 2004, un 4% más que en 1998. La ayuda financiera para cuidados infantiles es algo menos frecuente según esta encuesta (8% en 2004, un 5% más que en 1998), pero probablemente haya aumentado más con los nuevos incentivos fiscales en 2005. La ayuda del empleador a los cuidados infantiles es más probable en las grandes organizaciones, las que están en Londres y las que tienen mayor porcentaje de mujeres en la plantilla según una encuesta de 2005 realizada por la Agencia Tributaria y de Aduanas. Naturalmente, solo en torno a la mitad de los empleadores medianos y una minoría de los pequeños conocían las nuevas normas sobre exenciones.

Los vales de cuidados infantiles eran, con mucho, la forma más popular de ayuda prestada por los empleadores, siendo dos veces más comunes que las guarderías de empresa o los pagos directos al proveedor. Los vales se ofrecían fundamentalmente a los empleados mediante el sacrificio salarial y no además del sueldo. Sin embargo, la provisión directa de cuidados infantiles se ofrecía además del salario en casi la mitad de las organizaciones.

Las entrevistas a los empleadores sugirieron que las exenciones han tenido importantes efectos sobre la solicitud de vales. La mayoría de las organizaciones ha visto que el programa no les costaba nada y el 13% incluso ha obtenido beneficios con la oferta de los vales.

Las encuestas a los padres realizadas en 2004 y 2007 indican que, de los que pagan por los cuidados infantiles, el porcentaje que recibe ayuda de su empleador se ha triplicado durante el periodo citado, entre el 1 y el 3,4 % aproximadamente. Esto probablemente refleje las reformas del año 2005 de las exenciones del Seguro Nacional para Cuidados Infantiles que reciben apoyo de los empleadores. Para la mayoría de aquellos que recibieron ayuda (77 %) en 2007, el beneficio implicó un sacrificio salarial. Las familias con rentas altas tuvieron más probabilidades de haber recibido ayuda de un empleador que aquellas con rentas bajas.

De manera similar, la encuesta a los empleadores indicó que los empleados que solicitan ayuda para cuidar de sus hijos probablemente sean profesionales, jefes y directivos, mientras que los operarios de maquinaria y trabajadores de fábricas, con formación profesional o sin ella, probablemente no la soliciten. En este último caso, los empleados pueden no querer los vales por los efectos sobre otras prestaciones para ayudar con el cuidado de sus hijos o porque no se puedan permitir unos cuidados formales, ya que la prestación solo cubre una pequeña parte de los costes (por ejemplo, si el uso de los vales en un programa de sacrificio salarial significa que el trabajador ahorre unas 1.000 libras esterlinas anuales, esto es solo un pequeño porcentaje de las 7.000 libras esterlinas anuales que cuesta un cuidador a tiempo completo).

Conclusión

La experiencia actual y relativamente reciente del Reino Unido muestra la importancia del liderazgo gubernamental y de una financiación creciente con el fin de avanzar con la agenda de cuidados infantiles. El sistema de ofrecer un apoyo concreto a los gastos en cuidados infantiles a los trabajadores con rentas bajas les deja bastantes opciones en relación con el tipo de cuidados contratados y ha permitido que más padres entren o se reincorporen al

mercado laboral. Ha habido una importante reducción en el número de niños que viven en hogares donde los padres están en paro, de un 19% en 1997 hasta un 15% en 2005. No obstante, muchas familias con rentas bajas no utilizan el crédito fiscal disponible para los cuidados infantiles, cuyo coste sigue siendo una barrera al trabajo para muchos padres de los grupos de rentas bajas y medias. El ejemplo del Reino Unido también revela la utilidad de los incentivos administrativos como forma de aumentar la participación de los empleadores en la provisión de cuidados infantiles. Para aumentar el número de trabajadores beneficiados parece existir la necesidad de dar a conocer mejor los incentivos entre los empleados, así como de simplificar los cálculos que implican.

7. Referencias Bibliográficas

- Código del Trabajo.
- Encuesta CASEN 2009.
- ENCLA 2008, Informe de Resultados Sexta Encuesta Laboral, Dirección del Trabajo, Gobierno de Chile.
- Comunidad Mujer (2012). “Detrás de la Puerta” (versión CD): Trabajo, roles de género y cuidado.
- INE. Nueva Encuesta Nacional de Empleo.
- Hein, C., Cassirer, N. “Soluciones para el Cuidado Infantil en el Lugar de Trabajo”; Ministerio del Trabajo e Inmigración. Informes OIT, Gobierno de España.

Serie Informe Económico

Últimas Publicaciones

- N° 223** **Protección de Derechos de Consumidores:
¿Por qué, cuánto y cómo?**
Susana Jiménez S. y José Francisco García G.
Junio 2012
- N° 222** **Causas, Consecuencias y Perspectivas del
Crecimiento Acelerado en China**
Cecilia Cifuentes H.
Abril 2012
- N° 221** **El Agua ¿Objeto de Seguridad Nacional?**
Susana Jiménez S.
Marzo 2012