

Derecho a Sala Cuna: Una Propuesta Alternativa

Proponemos eliminar el derecho a sala cuna, planteando un esquema de financiamiento compartido entre el Estado y los padres, de acuerdo al nivel de ingresos de estos últimos. Esto no impide que la empresa sea 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.

El Artículo 203 del Código del Trabajo establece que “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”.

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 18 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. 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.

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 Nº 1.

Cuadro Nº 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.

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 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.

Por último, de acuerdo a datos de la ENCLA 2008, 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. Sólo un 8% de las empresas se ve obligada a cumplir esta obligación, principalmente las grandes empresas.

Cuadro Nº 2

**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.

Gráfico Nº 1

**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, sólo un 6% de las empresas encuestadas tiene trabajadoras haciendo uso de sala cuna.

Es bastante evidente entonces que el Artículo 203 del Código del Trabajo 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.

Al respecto, 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 5 años.

Un segundo problema se produce a raíz de la implementación y el control del derecho cuando ambos padres lo tienen. ¿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.

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 plenamente 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 se desempeñan 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. Para cuantificar el costo de esta propuesta habría que tener datos más precisos de la actual cobertura estatal del beneficio.

Así, 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.

Sin embargo, aún cuando en teoría la empresa no tiene por qué asumir este costo, 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 del hijo y la tranquilidad de la madre. De acuerdo a la ENCLA, un 11,6% de las empresas se encuentra en esta situación. Dado que es deseable incentivar esta modalidad, se podría 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) es deducible del pago de impuestos, es decir, es financiado por el Estado, pero proveído por la empresa. El descuento se puede ir 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.

Cuadro Nº 3

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.

Sin embargo, se debe tener en consideración que la sala cuna no es una alternativa en general valorada por los padres. 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. De hecho, el porcentaje de mujeres trabajadoras que envían a sus hijos a sala cuna es reducido, como muestra el Cuadro N° 3.

Vemos que sólo un 20% de los niños menores de dos años utiliza sala cuna y al parecer no es un problema del costo de ésta, 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° 4 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. Parece evidente que las mayoría de las madres de todos los estratos prefieren dejar a los niños en su casa, trabajen o no.

Cuadro N° 4

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.

En la práctica se ve que muchas mujeres optan por el sistema de las cuidadoras, no sólo 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 subsidio estatal para las cuidadoras. Es evidente que esta idea tiene problemas de implementación y control, pero que son factibles de resolver en forma satisfactoria. 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 este tipo de cuidados. Eso es efectivo, pero se debe establecer *a priori* que el Estado sólo

colabora en el financiamiento, pero no es responsable de las acciones de la cuidadora. La madre es que la que 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 sólo de mucho menor costo por niño, sino también superior para la tranquilidad y bienestar de madre e hijo.

Conclusiones

Existe un creciente consenso de que el Artículo 203, 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. Es por eso que se hace necesario modificar o derechamente eliminar dicho artículo.

Nuestra propuesta se dirige a eliminarlo, a través de plantear 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 mayoritario 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 un mayor apoyo 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.

En breve...

UNA PROPUESTA ALTERNATIVA AL DERECHO A SALA CUNA:

- Se propone un financiamiento compartido entre padres y el 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.
- Aún cuando la empresa no tiene porque asumir el costo, 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 del hijo y la tranquilidad de la madre.
- Se plantea 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, financiado por el Estado, pero proveído por la empresa.

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.