

Provisión de Sala Cuna: Un Cambio Impostergable

Se hace necesario repensar el actual esquema de financiamiento para lograr la incorporación de más mujeres al mercado laboral. La importancia de este tema es tal, que si el país alcanzara el nivel de participación laboral femenina del promedio de la OCDE, el PIB podría aumentar en cerca de 9%. La reciente propuesta del Gobierno es un avance, sin embargo, la decisión de beneficiar a hombres y mujeres y el pago por la vía del seguro de cesantía, merecen una revisión crítica.

En esta edición:

Provisión de Sala Cuna:
Un Cambio Impostergable

Avances en Materia de
Vivienda: Políticas Enfocadas
a los más Pobres

En días recientes, el Gobierno dio algunas luces sobre un proyecto que modificaría el cuestionado Artículo 203 del Código del Trabajo (C.T.), que sería enviado entre agosto y septiembre. La propuesta se refiere a la provisión de sala cuna para los padres y madres que trabajan. A pesar de que sólo se dieron a conocer lineamientos globales, parecen suficientes para esbozar un comentario, ver los aspectos positivos y negativos y también sugerir algunas ideas alternativas adicionales sobre el tema.

Sabemos que la situación actual en este tema es reconocida como deficiente por amplios sectores, lo que ha generado un creciente consenso para modificar dicho artículo. Al hacer responsable a la empresa del financiamiento de la sala cuna cuando ésta tiene 20 o más mujeres, se genera discriminación laboral femenina, lo que explica en parte la baja participación laboral de la mujer en Chile, incentivos a multi-rut y, lo que es peor, se llega a una situación en que sólo un porcentaje menor de las mujeres que trabajan tiene resuelto el problema del cuidado del hijo menor. Se debe mencionar también que para muchas mujeres la alternativa de la sala cuna está lejos de ser una buena solución, por lo que tampoco en el caso de mujeres que trabajan en empresas de más de 20 trabajadores estaría resuelto el problema.

Algunos datos de la encuesta de ocupación del INE ilustran claramente lo anterior. La tasa de participación laboral femenina en Chile es 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 N° 1.

Cuadro N° 1
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.

De acuerdo a la encuesta del INE, un 38% de las mujeres inactivas laboralmente lo es 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. Este 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. Supongamos que se lograra que la participación laboral femenina subiera al nivel promedio de la OCDE, con una productividad equivalente al 60% de un trabajador chileno promedio, por esa sola razón el PIB aumentaría un 9%. 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 una prioridad en las políticas públicas. Es interesante destacar que ese aumento del PIB de 9%, con una elasticidad de recaudación a PIB de sólo 1, generaría ingresos tributarios adicionales de US\$ 4.000 millones, lo que resta algo de relevancia al problema del financiamiento de las políticas pro-trabajo femenino.

Analicemos entonces los planteamientos que ha hecho el Gobierno al respecto, contrastándolos con la propuesta que hicimos en marzo de este año¹. 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 sólo 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 sugiere bastantes comentarios a la idea. Lo primero es señalar que el mecanismo propuesto constituye un avance respecto a la situación actual, ya que se elimina la discriminación en contra de la mujer, se financia con un mecanismo tripartito y no sólo la empresa, y empareja la cobertura en forma independiente del tamaño de la empresa. Sin embargo, se presentan algunos problemas que se explican a continuación.

Lo primero es el 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 sólo 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, es menos común pero 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. Esta discusión es similar a la que se ha dado respecto a la gratuidad de la educación superior. 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.

Nuestra propuesta sugería un mecanismo diferente en términos de financiamiento. De acuerdo a criterios de bienestar, 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 en la actualidad 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.

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 Encuesta Laboral 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 descontable 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.

La participación de la empresa en el tema de sala cuna no sólo es deseable en términos de bienestar de la madre y el hijo, sino también como un mecanismo de control de calidad del servicio y de poder de negociación en términos de agrupar la demanda. Además la sala cuna de la empresa es por definición no segregada, por lo que también en este aspecto es una buena alternativa.

En términos bien concretos, la propuesta iría en la línea de un “bono sala cuna” para las madres trabajadoras, cuyo monto sería función del nivel de ingreso familiar, y que la madre, en conjunto o no con su empresa, pudiera decidir en qué forma utilizar, permitiendo la opción de financiamiento compartido. Las salas cunas privadas competirían en este contexto con las de Junji e Integra. Una propuesta de este tipo probablemente requería cambios institucionales en la estructura gubernamental de salas cunas, ya que la actual tiene problemas. No se entiende la racionalidad de estos dos servicios que compiten en la práctica, con costos similares por niño, con diferencias en calidad bastante evidentes en algunos casos, y con una de ellas siendo juez y parte del proceso. Parece razonable que junto con la modificación del Artículo 203 del C.T. se implementen otro tipo de modificaciones institucionales.

La implementación del esquema del bono se utiliza en varios países desarrollados y también en Chile para temas de alimentación estudiantil, bonos de remedios y otros beneficios sociales, por lo que el tema del funcionamiento del esquema no parece ser una traba importante. Estos beneficios sociales son intermediados por empresas que además pueden realizar el proceso de control de calidad de los servicios, como ya se hace con las becas de alimentación.

En nuestra propuesta planteamos también la idea de las “cuidadoras” que es actualmente la solución por la que opta un número importante de las mujeres que trabajan. Es, en definitiva, la forma en que “el mercado” ha resuelto el problema del cuidado infantil, ya que la sala cuna es de costo alto, y tiene el problema de contagio de enfermedades, muy complejo para niños menores de dos años. Adicionalmente en el tema de cuidado de menores la ubicación de la sala cuna es clave, debe ser cerca de la casa o el lugar de trabajo, ya que en caso contrario no resuelve el problema.

Los siguientes cuadros muestran las cifras de cuidado infantil para mujeres que trabajan con hijos menores de 2 años, de acuerdo a la CASEN 2009.

Cuadro Nº 2
NÚMERO DE HIJOS DE MUJERES QUE TRABAJAN
POR ASISTENCIA A SALA CUNA

	Nº	%
Asiste	46.244	20,7%
No asiste	176.892	79,3%
Total	223.136	

Fuente: CASEN 2009.

Vemos que la razón mayoritaria, y relativamente pareja para los distintos quintiles, para no llevar a los niños a sala cuna es que el hijo es cuidado en la casa, por terceros. Razones relativas a la no existencia de salas cunas son bastante minoritarias. 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, podría estudiarse complementar el programa Chile Crece Contigo con un subsidio estatal para las cuidadoras. Es evidente que esta idea tiene problemas de implementación y control (podrían producirse fraudes y simulaciones), pero que son factibles de resolver con un estudio acabado. Se ha planteado que un esquema de este tipo se podría prestar para transferencias entre familiares (madre y abuela, por

ejemplo), pero debe pensarse como una alternativa para que personas de la tercera edad obtengan ingresos formales producto de una función valiosa para la sociedad. 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 puede establecer *a priori* que el Estado sólo colabora en el financiamiento, pero no es responsable de las acciones de la cuidadora. La madre es 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.

Cuadro Nº 3

RAZONES PARA NO ASISTENCIA A SALA CUNA POR QUINTILES

	Nº	%	Quintil 1		Quintil 2	
No es necesario, lo(a) cuidan en casa	124.123	70,2%	15.978	68,1%	28.456	66,0%
No ve utilidad en que asista	21.176	12,0%	3.262	13,9%	4.842	11,2%
Desconfía del cuidado que recibiría	6.177	3,5%	1.252	5,3%	1.167	2,7%
Se enfermaría mucho	5.787	3,3%	693	3,0%	1472	3,4%
El horario no le acomoda	867	0,5%	70	0,3%	0	0,0%
No hay matrícula (vacantes)	2.532	1,4%	205	0,9%	1699	3,9%
No existe establecimiento cercano	1.657	0,9%	380	1,6%	742	1,7%
Dificultad de acceso o movilización	221	0,1%	104	0,4%	39	0,1%
Dificultad económica	2.763	1,6%	56	0,2%	974	2,3%
Tiene una discapacidad	168	0,1%	12	0,1%	0	0,0%
Requiere establecimiento especial	97	0,1%	97	0,4%	0	0,0%
No lo aceptan	3.067	1,7%	605	2,6%	598	1,4%
Otra razón	8.257	4,7%	752	3,2%	3095	7,2%
Total	176.892		23.466		43.084	

	Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5	
No es necesario, lo(a) cuidan en casa	23.567	67,9%	30.431	73,5%	25.691	75,0%
No ve utilidad en que asista	4.666	13,4%	3.293	8,0%	5.113	14,9%
Desconfía del cuidado que recibiría	614	1,8%	2.480	6,0%	664	1,9%
Se enfermaría mucho	2094	6,0%	634	1,5%	894	2,6%
El horario no le acomoda	234	0,7%	179	0,4%	384	1,1%
No hay matrícula (vacantes)	120	0,3%	355	0,9%	153	0,4%
No existe establecimiento cercano	291	0,8%	214	0,5%	30	0,1%
Dificultad de acceso o movilización	58	0,2%	6	0,0%	14	0,0%
Dificultad económica	533	1,5%	1200	2,9%	0	0,0%
Tiene una discapacidad	156	0,4%	0	0,0%	0	0,0%
Requiere establecimiento especial	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
No lo aceptan	1191	3,4%	570	1,4%	103	0,3%
Otra razón	1187	3,4%	2016	4,9%	1207	3,5%
Total	34.711		41.378		34.253	

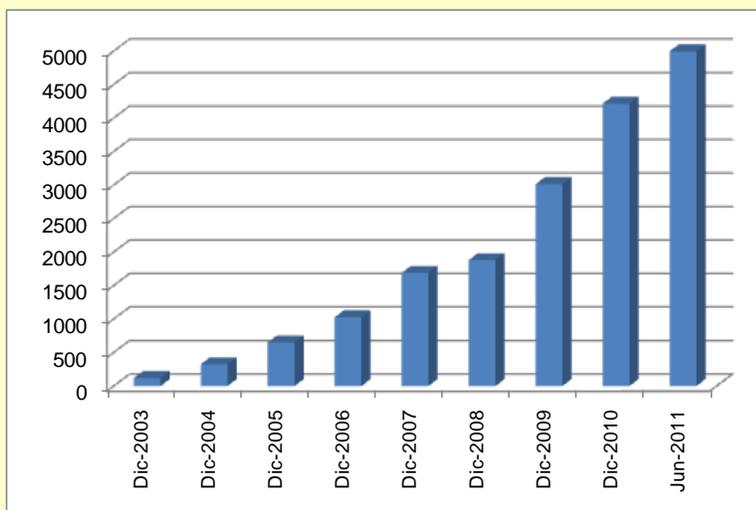
Fuente: CASEN 2009.

Un esquema de este tipo termina siendo no sólo de mucho menor costo por niño que otras alternativas, sino también superior para la tranquilidad y bienestar de madre e hijo. Este sistema existe en otros países, y opera en forma similar al bono sala cuna, gestionado por empresas externas, que

además apoyan en la labor de control. Obviamente que su implementación debería pasar por un proceso de certificación y capacitación, la que también puede ser realizada por las empresas que gestionen el subsidio.

Es interesante también hacer algún comentario respecto a la utilización de los fondos del seguro de cesantía. De acuerdo a los datos de la Administradora de Fondos de Cesantía, el fondo acumulaba a junio de 2011 cerca de US\$ 5.000 millones, con una clara tendencia creciente en el tiempo, como ilustra el Gráfico N° 1.

Gráfico N° 1
FONDOS DE CESANTÍA (US\$ MILLONES)



Fuente: A.F.C.

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 junio pasado (6.935.329) ya es bastante similar al total de ocupados, con una cobertura cercana a 90%, 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 este 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. Existe un amplio consenso técnico actualmente sobre los vicios que tiene el sistema actual de Indemnizaciones por años de

Servicio, 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, asegurara los ingresos del trabajador durante el período en que busca nuevas alternativas.

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 CASEN pueden ayudar a aproximar los costos, considerando un 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.

Cuadro Nº 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: 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 Ministerio de Educación, esta cifra es similar a la matrícula, pero superior a la asistencia efectiva de niños.

El costo del esquema de cuidadoras, considerando los números del Cuadro Nº 3, 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\$ 95 millones anual². Sin embargo, pensamos que no debería considerarse en principio este número 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. Hasta este punto, la idea de las cuidadoras se plantea principalmente como un tema a estudiar, debido a las complejidades intrínsecas que tiene.

Respecto al financiamiento del esquema de cuidado, en el mediano plazo el proyecto puede ser fiscalmente muy rentable, en términos de incentivar participación laboral femenina.

Conclusiones

Todo indica que antes de fin de año el Gobierno enviaría un proyecto de ley para reemplazar el cuestionado Artículo 203 del C.T., sobre la provisión de sala cuna, y al parecer tomando en parte la propuesta que ha hecho sobre este tema Comunidad Mujer.

La idea planteada, consistente en un fondo solidario para sala cuna de padres y madres que trabajan, financiado en forma tripartita por empresa, trabajadores y Estado, tiene claras ventajas sobre el sistema actualmente vigente, siendo la principal el que evita la discriminación laboral en contra de la mujer por este tema.

Sin embargo, se presentan algunos puntos cuestionables, entre otros, la existencia de subsidios cruzados no deseables, la definición de que son ambos padres los que tienen el derecho, la presencia de un componente de impuesto al trabajo, y el uso de fondos del seguro de cesantía. Por último, aunque la propuesta no se conoce en su integridad, tampoco se aborda cómo se trata la situación de aquellas empresas que ya cuentan con sala cuna propia, lo cual es una excelente alternativa para las madres y sus hijos.

En ese sentido, nos parece que la propuesta que dimos a conocer en marzo presenta algunas ventajas, ya que entrega financiamiento estatal de sala cuna, o de cuidado infantil en general, de acuerdo al nivel de ingresos familiares, de forma similar como ocurre con el sistema educativo en general.

La importancia de este tema es tal, que si el país alcanzara el nivel de participación laboral femenina del promedio de la OCDE, el PIB podría aumentar en cerca de 9%, con lo cual las finanzas del Estado podrían contar con al menos US\$ 4.000 millones de dólares anuales adicionales.

En breve...

REFORMA AL SISTEMA DE SALAS CUNA:

- Es clave enfrentar el actual sistema de financiamiento de salas de cuna para apoyar la contratación de mujeres.
- Si el país alcanzara el nivel de participación laboral femenina del promedio de la OCDE, el PIB podría aumentar en cerca de 10%, con lo cual las finanzas del Estado podrían contar con al menos US\$ 4.000 millones anuales adicionales.
- La propuesta del Gobierno es mejor que la situación actual, pero requiere revisar algunos aspectos, como la entrega del beneficio a hombres y mujeres y la existencia de subsidios cruzados al usar el fondo de cesantía para el pago de la sala de cuna.
- Libertad y Desarrollo propone un sistema de bono de sala cuna más flexible y que sea pagado por aquellos padres que puedan hacerlo y apoyado por el Estado para los más vulnerables.

¹ Temas Públicos Nº 1.052.

² Este cálculo supone la siguiente tasa de utilización de cuidadoras por quintil: 80% para el primero, 70% para el segundo, 60% para el tercero y 50% para el cuarto.