

SALA CUNA UNIVERSAL: NUEVAS FÓRMULAS DE FINANCIAMIENTO PARA UN PROYECTO URGENTE

- El contexto actual nos sitúa en una posición de urgencia en lo que se refiere a empleo formal femenino. En este sentido, la tasa de ocupación femenina permanece bajo niveles previos a la pandemia, manteniéndose por debajo del 50%. Es decir, menos de la mitad de las mujeres en edad de trabajar lo hace. Una de las razones es la ausencia de una política adecuada de sala cuna que carga únicamente en las mujeres el costo de este beneficio y excluye a una serie de trabajadoras.
- Para resolver este problema el Gobierno establece una nueva cotización con cargo al empleador. Se trata de un impuesto al trabajo que encarece la contratación y, por lo tanto, incentiva la informalidad laboral. Esto se suma a otros aumentos de costos relacionados con la disminución de la jornada laboral, el alza del sueldo mínimo y eventuales aumentos de las cotizaciones previsionales asociados a la reforma de pensiones.
- Mecanismos alternativos para financiar este beneficio que tienen menos efectos secundarios y su focalización permitirían entregar una mejor solución a las trabajadoras.

Actualmente el beneficio de sala cuna contemplado por la regulación laboral aplica únicamente en empresas que empleen a 20 o más trabajadoras. Ello implica que el costo de dicho beneficio recae únicamente en las mujeres de esas empresas y no hay acceso a este beneficio a todas aquellas que trabajen en empresas con un número inferior al mencionado.

Para resolver esta inequidad -que repercute en la empleabilidad y sueldo de las mujeres¹- el actual Gobierno presentó una indicación sustitutiva que tiene por objeto sustituir el texto íntegro del proyecto de ley² presentado por la segunda administración Piñera, que ya fue aprobado en general por el Senado. En este sentido, al igual que el proyecto de ley original, se busca ampliar el universo de beneficiarios de este derecho, tanto para personas trabajadoras dependientes del sector privado, como para independientes que cumplan con determinados requisitos. Asimismo, busca crear un Fondo de Sala Cuna, cuyo objeto es contribuir al financiamiento del

¹ Prada, M., Rucci, G., y Urzúa, S. “The effect of mandated child care on female wages in Chile”, NBER Working Paper No. 21080, 2015.

² Boletín Nº14.782-13.

otorgamiento de dicho beneficio. Sin embargo, la fórmula de financiamiento propuesta merece reparos, en cuanto a que se persiste en la creación de un nuevo impuesto al trabajo. También es debatible si no convendría avanzar hacia una política focalizada en los sectores de menores ingresos y financiada con fondos generales de la nación, tal como ocurre en diversos países de la OCDE.

BENEFICIOS INSUFICIENTES Y LA NECESIDAD DE FOCALIZAR

La indicación sustitutiva, otorga el derecho a sala cuna a todas las mujeres trabajadoras, siendo beneficiarias: las dependientes del sector privado, las trabajadoras independientes y las trabajadoras cuyos empleadores sean personas naturales. En este sentido, amplía la cobertura del beneficio e incorpora dos nuevos grupos de trabajadoras beneficiarias: las trabajadoras de casa particular -que, en la práctica, y por el límite mínimo de 20 trabajadoras en una empresa, hoy no pueden acceder al beneficio-, y las trabajadoras independientes, cumpliendo con el requisito de las cotizaciones mínimas que establece el proyecto.

Cabe recordar que la versión del proyecto de ley presentado por el ex Presidente Piñera otorgaba un beneficio diferenciando según tamaño de empresa: microempresas, pequeñas empresas, trabajadores independientes y empleadores persona natural recibirían mensualmente un aporte estatal para financiar el pago de sala cuna de \$378.000. Ese monto descendía hasta los \$189.000 en el caso de las grandes empresas. La idea era focalizar recursos en las empresas de menor tamaño de modo de que las empresas con mayores recursos pudieran aportar al financiamiento del costo real de la sala cuna.

En cambio, la indicación sustitutiva presentada por la actual administración reemplaza dicho mecanismo y otorga el beneficio sin distinguir tamaño de empresa. En este sentido, se establece un aporte de sala cuna de hasta 4,11 UTM (\$270.000 aproximadamente). El monto del aporte se pagará directamente a la sala cuna respectiva, con cargo al Fondo, previa presentación de su solicitud por parte de los empleadores y autorización de pago por parte del Instituto de Previsión Social.

Estudios de mercado³ arrojan que el precio promedio de las salas cunas, a nivel nacional, bordea los \$460.000, por lo que el monto sugerido en ambas propuestas sería insuficiente. Es por ello que urge focalizar el beneficio destinándolo únicamente a las mujeres de menores ingresos, de manera que se liberen recursos que puedan destinarse a aumentar el monto del subsidio, acercándolo al valor real de las salas cunas en Chile.

³ Disponible en: <https://www.sodexo.cl/blog/han-subido-los-precios-de-las-salas-cunas-en-chile/>

Este tipo de pago diferenciado para el financiamiento de salas cuna no es extraño en otros países del mundo. De hecho, en Australia, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, EE.UU., Holanda e Italia los padres deben pagar un costo que varía según su nivel de ingresos⁴.

FINANCIAMIENTO: NUEVA ALZA DE COSTOS PARA LA CONTRATACIÓN FORMAL

Para financiar el beneficio, se establece una nueva cotización con cargo al empleador de 0,2%. Aun cuando se trata de un monto pequeño, es un impuesto al trabajo que encarece la contratación de trabajadores y, por lo tanto, incentiva la informalidad laboral. Esto se suma a otros aumentos de costos relacionados con la disminución de la jornada laboral a 40 horas, el aumento del sueldo mínimo y eventuales aumentos de las cotizaciones previsionales asociados a la reforma de pensiones que se discute en el Senado, que podrían ser considerados impuestos toda vez que no irían en su totalidad destinados a la cuenta de ahorro individual de los trabajadores.

Para evitar generar efectos negativos en el mercado del trabajo, una alternativa es financiar el beneficio con impuestos generales. El costo de esta medida se ubica en promedio en 0,06% del PIB, llegando a 0,05% al décimo año, un monto perfectamente abordable en la medida que se cumpla con las proyecciones de mayor recaudación estimadas para la ley de anti evasión recién aprobada en el Congreso⁵. Alternativamente, se podrían allegar los recursos de acuerdo a las recomendaciones señaladas por el Consejo Fiscal Autónomo⁶ y por la Comisión Marfán⁷.

Otra opción a evaluar es que una parte de la cotización del seguro de cesantía que paga el empleador, se destine a financiar este beneficio, disminuyéndose en igual magnitud lo que se destina a la cuenta individual de cesantía. Esto es, rebajar el actual 1,6% y del 2,8% de la remuneración imponible, que pagan los empleadores en el caso

⁴ Disponible en: https://s3.us-east-2.amazonaws.com/assets.clapesuc.cl/media_post_7977_a3c9622165.pdf

⁵ Dicta normas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias dentro del Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal (Boletín N°16.621-05).

⁶ Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones (23.04.2024). Medidas referidas especialmente a fuentes de financiamiento permanente provenientes de mayor crecimiento tendencial, nuevos ingresos tributarios, reducción de la evasión y elusión, así como ganancias de eficiencia permanentes del gasto público.

⁷ Informe del Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial. Diciembre 2023, con recomendaciones enfocadas en reducción de la evasión y exenciones injustificadas para aumentar la recaudación de ingresos fiscales y más crecimiento. En particular, una tasa de crecimiento económico anual 1 punto porcentual más elevada generaría una holgura fiscal significativamente mayor, alcanzando el acumulado de 2,7% del PIB a 2034 (hoy se estima de 0,9%).

de los trabajadores a plazo indefinido y plazo fijo, respectivamente⁸, a 1,35% y 2,55%, respectivamente. Esto podría significar, que la recaudación anual a las cuentas individuales disminuya en promedio en cerca de 15% cada año, lo que reducirá la acumulación de los recursos, aunque es importante recordar que las cuentas individuales de cesantía acumulan US\$9.770 millones, equivalentes a 3,2% del PIB⁹. Un estudio de sustentabilidad del fondo de cesantía permitiría dimensionar si el actual nivel de cotización es adecuado o permite destinar una porción de las cotizaciones a este beneficio.

BENEFICIO DE SALA CUNA PODRÍA FINANCIARSE SIN IMPONER NUEVOS COSTOS A LA CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES FORMALES

Tabla Nº1. Financiamiento alternativo beneficio de sala cuna

Año	Gasto Sala cuna (MM\$)	Financiamiento alternativo	
		% del PIB	Cotización del seguro de cesantía
1	73.701	0,02%	0,10%
2	253.750	0,08%	0,33%
3	253.118	0,08%	0,31%
4	252.016	0,07%	0,30%
5	250.484	0,07%	0,28%
6	248.657	0,06%	0,27%
7	246.577	0,06%	0,25%
8	245.209	0,06%	0,24%
9	244.016	0,05%	0,23%
10	242.087	0,05%	0,22%

Fuente: LyD en base a datos del informe financiero.

Estas alternativas además permitirían evitar algunos de los otros costos que la actual propuesta considera. En primer lugar, una cotización adicional se traducirá en una menor recaudación para el Estado del impuesto de primera categoría, vinculada al mayor gasto de las empresas privadas que deben pagar las cotizaciones para sus trabajadores cuyo monto se estima es cerca de \$36 mil millones. Además, el Fondo de Sala Cuna (constituido por la cotización adicional) requiere de un aporte fiscal para subsanar la diferencia entre ingresos y egresos. En efecto, de acuerdo a los datos del informe financiero del proyecto de ley, en el periodo de los 10 primeros años de

⁸ 1,9% en promedio ponderado, considerando número de cotizantes distinguiendo entre trabajadores de plazo fijo e indefinido.

⁹ De acuerdo a la Ficha Estadística del Seguro de Cesantía N°83 – julio 2024.

implementación, el aporte fiscal se ubica en promedio en torno a los \$82.000 millones anuales.

OTROS PROBLEMAS: GRADUALIDAD Y COPAGO

En lo que se refiere a la gradualidad se establece en la indicación sustitutiva que las normas propuestas entrarán en vigencia al sexto mes de su publicación. Asimismo, el derecho de sala cuna se ampliará a todas las mujeres trabajadoras a partir de la fecha de entrada en vigencia de la ley, y a partir de los 12 meses siguientes a dicho plazo, a todas las personas trabajadoras. Es decir, no existe gradualidad en la medida, lo que necesariamente terminará incidiendo en la oferta disponible de salas cunas o el aumento de los precios. Además, 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 de dos años en las horas previas y posteriores al horario laboral no es una alternativa viable, especialmente en invierno. No basta con que se provea sala cuna, sino que se debe hacer a partir de estudios de demanda efectiva por el servicio.

Finalmente, se debe definir de manera cierta la posibilidad de generar un copago por parte de los usuarios. Si, en vez de consagrar la universalidad del beneficio, éste estuviese destinado únicamente a las mujeres de menores ingresos, que son quienes no pueden costear salas cunas y quienes más tiempo dedican al cuidado del hogar y menos participan en el mercado laboral.

COMENTARIOS FINALES

Terminar con el actual método de financiar el beneficio de sala cuna es esencial para revertir la baja tasa de ocupación de las mujeres en el mercado laboral (que es de apenas del 47,8% de acuerdo al INE), especialmente de las madres (ver Gráfico N°1). Sin embargo, la propuesta que se discute en el Congreso tiene una serie de desventajas.

La fórmula de financiamiento resulta cuestionable y existen alternativas menos costosas para el Estado y para el mercado del trabajo. Además, fija un peligroso precedente de financiar beneficios sociales en base a nuevos incrementos de la cotización obligatoria. La universalidad del beneficio es otro error donde una focalización del mismo en las familias que más lo requieren permitiría que el aporte estatal se acercara más al valor real del costo de la sala cuna para quienes no tienen recursos para financiar un copago.

LA TASA DE EMPLEO ENTRE LAS MADRES DE LAS MÁS BAJAS DE LA OCDE

Gráfico N°1: Tasa de empleo maternal¹⁰, 2022



Fuente: LyD con datos de la OCDE y CASEN.

En cuanto a la cobertura y gradualidad, es probable que se genere un incremento desmedido en la demanda por salas cunas cuya mensualidad se encuentre dentro del rango cubierto por el beneficio, sin ninguna garantía de que existirá un aumento acorde en su oferta y el riesgo de que salas cunas de mayores precios busquen reducir sus costos, lo que con mucha probabilidad afectará la calidad del servicio.

Es por ello que, junto con la urgencia de avanzar en esa materia, deben estudiarse alternativas como las aquí propuestas para terminar con la injusta carga que hoy soportan las trabajadoras, pero sin que ello signifique que el remedio sea peor a la enfermedad.

¹⁰ Cálculo realizado en base a la metodología de la OCDE. Para Chile considera únicamente mujeres entre 15 y 64 años que se reportan como jefas de hogar/núcleo o como cónyuge/pareja del jefe de hogar/núcleo y que viven con hijos menores de 15 años, ya sea de ambos, sólo del jefe del hogar o sólo del cónyuge. Países como Canadá, Estados Unidos y Corea del Sur fueron excluidos del cálculo del promedio de la tasa de empleo maternal para la OCDE, dado que incluyen niños entre 0 y 17 años.