

UNA ALTERNATIVA PARA FINANCIAR EL ACCESO A SALA CUNA SIN GOLPEAR AL EMPLEO

- El acceso a la cuna es fundamental para el desarrollo de los niños que asisten y para aumentar la participación de la mujer en el mercado del trabajo. Por lo tanto, es necesario cambiar el actual mecanismo que castiga la contratación de mujeres.
- Sin embargo, el proyecto que se discute actualmente en el Congreso tiene importantes deficiencias en su diseño y financiamiento.
- Por lo tanto, se propone evaluar redirigir una parte de las cotizaciones del seguro de cesantía y focalizar el beneficio, de modo de no crear un nuevo impuesto al trabajo y evitar el copago en las familias de menores ingresos.

El proyecto de ley que actualmente se discute en el Congreso (Boletín N° 14.782-13) para modificar el artículo 203 del Código del Trabajo, que regula el derecho a sala cuna para que este sea exigible por toda persona que tenga a su cargo un hijo menor de dos años¹, no ha logrado avanzar por diferencias de cómo se financiará el beneficio.

En particular, la propuesta del Gobierno establece un aporte mensual de 4,11 UTM (\$282.706²), que será pagado directamente a la sala cuna respectiva. Para financiar esta medida se crea un Fondo, cuyos recursos provienen mayoritariamente (75%) de una cotización adicional de 0,2% de la remuneración imponible de cargo del empleador y el resto corresponde a aportes fiscales. Las principales deficiencias de este diseño se detallan a continuación, junto con una alternativa que evitaría crear un nuevo impuesto al trabajo. Cabe hacer presente que este tipo de políticas de apoyo debiesen ser financiadas con cargo a impuestos generales. No obstante, debido a la estrechez fiscal, se propone una alternativa de financiamiento que no encarezca la contratación formal.

¹ La iniciativa contempla que ambos progenitores o cuidadores puedan acordar de manera conjunta quién de ellos ejercerá efectivamente este derecho.

² Valor UTM al 2 de junio de 2025 de \$68.785.

IMPORTANCIA DE AMPLIAR EL ACCESO A LA SALA CUNA

De acuerdo a los últimos datos de la encuesta de empleo del INE, la tasa de participación femenina se ubica en 52,8%, aún por debajo del periodo previo a la pandemia y casi 20 puntos por debajo de la de hombres³. Además, la principal razón por la que las mujeres jóvenes no participan en el mercado laboral son las tareas de cuidado habituales, a diferencia de los hombres, donde la principal razón en ese rango etario son los estudios.

De acuerdo a la evidencia económica, el acceso a la cuna es fundamental para aumentar la participación de la mujer en el mercado del trabajo. Un buen resumen de ello, es el estudio del Banco Mundial (2021), que encuentra impactos significativos en 21 de 22 estudios elaborados en diversos países, donde la magnitud de los efectos es amplia y depende del diseño del servicio de cuidado infantil⁴. Asimismo, una mayor participación de la mujer en el mercado del trabajo se traduce en mayor crecimiento económico. Un estudio de Clapes (2020) estimó que un punto de aumento de la participación laboral femenina significa que el PIB crece un 0,5% adicional, lo que, en ese momento, representaba cerca de 80.000 nuevos empleos⁵.

No menos importante es el efecto en los niños. Los primeros cinco años de vida son un período crítico para el desarrollo infantil y existe abundante evidencia sobre la conveniencia de invertir recursos en la educación temprana, cuyo retorno es superior a los niveles educativos posteriores⁶, así como también sobre los beneficios de asistir a establecimientos de educación parvularia^{7 8}, incluso en países en desarrollo donde la calidad de estos es heterogénea⁹.

³ La tasa de ocupación en mujeres es 47,6% también inferior al máximo registro prepandemia.

⁴ "Childcare and Mothers' Labor Market Outcomes in Lower- and Middle-Income Countries". Banco Mundial (2021)

⁵ https://s3.us-east-2.amazonaws.com/assets.clapesuc.cl/media_post_10201_c7157fcc9d.pdf

⁶ Heckman, J. (2006). *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*. Science 312, 1900–1902.

⁷ Heckman y Masterov. (2007). *The productivity argument for investing in young children*. Applied Economic Perspectives and Policy 29(3): 446–493.

⁸ Engle, Fernald y Alderman. (2011). *Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries*. Lancet 378: 1339–53.

⁹ Evans, David, Pamela Jakiela, and Amina Mendez Acosta. 2024. *The Impacts of Childcare Interventions on Children's Outcomes in Low- and Middle-Income Countries: A Systematic Review*. Center for Global Development.

LAS DEFICIENCIAS DEL PROYECTO DE LEY DEL GOBIERNO

El actual diseño del beneficio de sala cuna es una traba para la inclusión laboral femenina, ya que obliga a que las empresas de 20 o más trabajadoras a financiar el acceso a sala cuna de sus hijos hasta los dos años. Esto genera desincentivos a la contratación de mujeres (para no superar dicho umbral y tener que financiar ese beneficio) y castiga sus salarios¹⁰. Por ende, el mecanismo debe cambiar. Sin embargo, el proyecto que se discute en el Senado tiene, al menos, tres debilidades:

- 1. Inviabilidad de seguir aumentando los costos laborales.** Resulta inviable seguir incrementando la carga económica sobre los empleadores mediante un alza de 0,2% de cotización, como propone el Ejecutivo para financiar el beneficio. Durante el año 2025, los costos laborales ya habrán aumentado en torno a un 19% real¹¹, debido a la implementación de reformas como el alza del salario mínimo, la reducción de la jornada laboral y la reforma previsional. Este incremento, además, será creciente en la medida en que dichas leyes entren plenamente en régimen. Como antecedente, el único estudio disponible al respecto, realizado por el Banco Central y publicado en el IPoM de diciembre de 2024, evidenció una caída promedio del empleo de 4,8% en las empresas con mayor proporción de trabajadores afectos al salario mínimo.
- 2. Costo real del beneficio y necesidad de focalización.** Además de la nueva cotización propuesta y el aporte fiscal, el empleador deberá asumir la diferencia entre el aporte entregado por el Fondo (equivalente a 4,11 UTM) y el costo real del servicio de sala cuna. El proyecto establece explícitamente que el financiamiento del costo de la sala cuna a la que el niño asista será responsabilidad del empleador, quien deberá garantizar el cumplimiento de esta obligación legal. De acuerdo con estudios de mercado, el precio promedio nacional de una sala cuna bordea los \$480.000 mensuales¹², lo que implicaría un copago a financiar por los empleadores estimado de aproximadamente \$200.000 por cada trabajador que ejerza su derecho. Financiar este copago es equivalente a otros 0,21 puntos adicionales de cotización¹³.

De esta forma, las empresas tienen una doble carga: financiar la cotización adicional y pagar el copago que corresponda, lo que refuerza la necesidad de

¹⁰ "The Effect of Mandated Child Care on Female Wages in Chile". Prada, Rucci y Urzúa (2015).

¹¹ Como resultado del efecto acumulado de la implementación del último reajuste de salario mínimo, la reducción de la jornada laboral en una hora y el alza de la cotización que corresponde este año para pensiones.

¹² Disponible en: <https://www.sodexo.cl/blog/han-subido-los-precios-de-las-salas-cunas-en-chile/>

¹³ Estimado en base a datos del Informe Financiero del proyecto de ley.

focalizar el beneficio en los trabajadores de menores ingresos, permitiendo así una mejor asignación de los recursos.

- 3. Subestimación del gasto fiscal proyectado.** El monto de los gastos informado en el Informe Financiero del proyecto¹⁴ se encuentra subestimado, ya que el cálculo del número de beneficiarios se basa en criterios excesivamente restrictivos. En el caso de las madres, solo se consideran aquellas que hayan cotizado durante cada mes del año 2023; en el caso de los padres, se incluyen únicamente quienes cotizaron todos los meses del mismo año y cuya pareja no lo hizo. Esta metodología ignora a un número significativo de potenciales beneficiarios, lo que tiene implicancias directas en la sostenibilidad financiera del sistema, ya que el requerimiento de recursos públicos será probablemente mayor al proyectado, en un contexto de estrechez fiscal.

FINANCIAR LA SALA CUNA CON UNA FRACCIÓN DE LA COTIZACIÓN QUE SE DESTINA AL SEGURO DE CESANTÍA

De modo que el financiamiento de la sala cuna no siga siendo una traba para que más mujeres se incorporen al mercado del trabajo, se propone ampliar el derecho a sala cuna a todos quienes tengan al cuidado menores de dos años. Para financiarlo, se propone reasignar una fracción de la cotización que actualmente los empleadores realizan al seguro de cesantía.

Esta propuesta implicaría una reducción en la cotización destinada hoy a las cuentas individuales del seguro de cesantía en la misma proporción que se redirija al financiamiento de sala cuna. La magnitud del porcentaje a redireccionar dependerá de dos factores: el nivel de cobertura que se quiera garantizar respecto del costo total del beneficio, y el grado de focalización que se establezca en su implementación.

A continuación, se presentan cuatro escenarios para establecer el costo de esta propuesta. Para calcular el potencial de niños beneficiarios, se utilizó la Casen 2022. Se consideró aquellos que viven en un hogar donde el padre o la madre trabaje y cotice¹⁵, los que son distribuidos según decil de ingresos¹⁶. Sobre este número (492.591 niños menores de 2 años) se aplica una tasa de uso del beneficio en base a la utilizada en informes financieros pasados, que es de 40% y 46%¹⁷. A los potenciales

¹⁴ IF Nº 113 del 06.05.2024.

¹⁵ En la Casen se le pregunta a la persona si en el trabajo que realizó la semana anterior a ser encuestado trabajó y si cotizó.

¹⁶ En función de la variable decil de ingreso autónomo per cápita nacional reportado por la Casen.

¹⁷ IF Nº 160 del 31.12.2021 e IF Nº 113, del 06.05.2024.

beneficiarios, y tomando en consideración la proyección de crecimiento de la población de entre 0-2 años¹⁸, se asigna un beneficio uniforme de \$280.000 mensuales por niño, a lo que se suma un aporte fiscal decreciente en relación al ingreso del hogar. Así, en el caso de las familias de menores ingresos habrá un copago asumido por el Estado que permita cubrir el costo promedio de una sala cuna estimado en \$480.000 mensuales. En la medida que los ingresos del hogar aumenten, este aporte estatal se va reduciendo, debiendo la familia aportar esos recursos. El 10% de mayores ingresos deberán aportar con recursos propios el 100% el copago. Dependiendo del grado de focalización del copago asumido por el Estado y la tasa de utilización de este beneficio, se estimó cuanto de la actual cotización para el seguro de cesantía se debiera redestinar para financiar este beneficio¹⁹. La Tabla N°1 presenta el resumen de los resultados.

CERCA DE LA CUARTA PARTE DE LO QUE ACTUALMENTE APORTA EL EMPLEADOR A LAS CUENTAS INDIVIDUALES DEL SEGURO DE CESANTÍA PODRÍA FINANCIAR UNA POLÍTICA DE SALA CUNA UNIVERSAL

Tabla N° 1: Puntos de cotización del seguro de cesantía y aporte fiscal para financiar el beneficio de sala cuna, según focalización y tasa de uso

Escenarios	Tasa uso: 46%	Tasa uso: 40%
	Año 10	Año 10
Escenario 1:		
Aporte para sala cuna de \$280.000 mensuales (*)	0,42%	0,36%
Hasta el 60% más vulnerable no existe copago.		
Deciles 7 a 9, copago de cargo de las familias.		
Aporte fiscal % del PIB	0,06%	0,05%
Escenario 2:		
Aporte para sala cuna de \$280.000 mensuales (*)	0,31%	0,27%
Hasta el 40% más vulnerable no existe copago.		
Deciles 5 a 9, copago de cargo de las familias.		
Aporte fiscal % del PIB	0,04%	0,03%

(*) Se utilizó el monto del aporte del proyecto del Gobierno.

Fuente: LyD.

¹⁸ Según las proyecciones de población de INE-Celade.

¹⁹ La cotización para el seguro de cesantía es de 3%, donde la mayor parte es de cargo del empleador. Así, en el caso de trabajadores a plazo indefinido, el empleador financia 1,6% para las cuentas individuales (el trabajador destina además 0,6%) y 0,8% al fondo de cesantía solidario. En caso de los plazos fijos, el empleador destina 2,8% a las cuentas individuales y 0,2% al fondo de cesantía y finalmente, en caso de trabajadores de casa particular, se destina 2,2% a cuentas individuales y 0,8% al fondo de cesantía solidario.

Los resultados muestran que, cuando el 46% de los potenciales beneficiarios hace uso del beneficio, para financiar la totalidad del costo de sala cuna para el 60% más vulnerable, se requeriría destinar en régimen cerca de 0,42 puntos porcentuales del aporte de cotización que hace el empleador y, además, un aporte fiscal de 0,06% del PIB. Por otro lado, si se focaliza en el 40% más vulnerable, se necesitan 0,31 puntos porcentuales en régimen y un aporte fiscal de 0,04%. Tanto el porcentaje de cotizaciones como el aporte fiscal son más bajos cuando los beneficiarios son el 40% de los potenciales beneficiarios.

Es decir, cerca de la cuarta parte de lo que actualmente aporta el empleador a las cuentas individuales del seguro de cesantía iría a financiar una política de sala cuna universal.

En ambos casos, si bien existe un copago por parte de las familias que tienen mayor capacidad económica, este mecanismo permite financiar el costo total de la sala cuna de los trabajadores que más lo necesiten.

El costo total de esta propuesta es más elevado que la que estima el Gobierno en su proyecto, lo que se explica por dos razones. Primero, porque permiten financiar la totalidad del beneficio para quienes son parte de los deciles más vulnerables de la población. Segundo, porque además se considera un número de niños tres veces más alto que el estimado por el gobierno (ver punto 3 arriba). De estimarse correctas las cifras estimadas por el Gobierno en el informe financiero en relación al número de niños que darían origen a este beneficio, el costo bajaría aproximadamente a una tercera parte. Con todo, lo propuesto tiene la ventaja que no implica un impuesto al trabajo ya que redirige costos que actualmente existen.

Es evidente que el menor aporte de recursos a las cuentas de capitalización individual del Seguro de Cesantía significará reducir la acumulación de los recursos. En el corto plazo, ello no debiera ser un problema (hay US\$10.721 millones acumulados, equivalentes a 3,3% del PIB²⁰), pero tal como lo indica la normativa vigente, cada vez que se propone una modificación a las prestaciones otorgadas por el seguro, es necesario realizar un estudio de sustentabilidad del fondo²¹. En ese sentido, el último informe del seguro de cesantía publicado en junio por la Superintendencia de Pensiones, muestra una trayectoria positiva, incluso ante la ocurrencia de una crisis de empleo. En particular, los recursos acumulados en las cuentas individuales de cesantía registrarían tasas de crecimiento anual de 4,9%, acumulándose un total de US\$16.842 millones en 2035, los que disminuirían en aproximadamente 10% si

²⁰ Ficha Estadística del Seguro de Cesantía N°92 – abril 2025.

²¹ Artículo 37 de la Ley N° 19.728.

ocurriese una crisis de empleo que comenzara en enero de 2026 y que afecta la probabilidad de cotizar²². Por lo tanto, de acuerdo a estas estimaciones habría espacio suficiente para evaluar financiar sala cuna con una fracción de la cotización, lo cual debe revisarse en detalle a partir de un estudio actuarial específico para ello.

REFLEXIONES 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 y potenciar las habilidades de los niños que a ellas asisten. Sin embargo, la propuesta que se discute en el Congreso propone una fórmula de financiamiento que impactará el mercado del trabajo, al afectar la contratación de toda persona que sea potencial favorecido del beneficio.

Para evitar continuar incrementando los costos laborales mediante nuevas cotizaciones, tras sucesivas alzas, se propone financiar el beneficio de sala cuna con una parte de la cotización del seguro de cesantía, focalizando el beneficio en los hogares de menores ingresos. De esta manera, se evitan nuevos impuestos al trabajo y se cubre el valor efectivo del costo de sala cuna para quienes más necesitan. La gran cantidad de recursos acumulados en las cuentas individuales del seguro de cesantía apuntan a que sería viable financiarlo por esta vía.

²² https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-16614_recurso_1.pdf