

AGOSTO
2018

INFORME CIEDESS

N° 3

SALA CUNA UNIVERSAL: IMPACTO LABORAL Y ECONÓMICO DE LA PROPUESTA

PRINCIPALES RESULTADOS

- El actual beneficio de sala cuna estaría operando como un “impuesto al trabajo” de las mujeres ya que desincentiva la contratación de más de 19 trabajadoras en una empresa.
- La participación laboral femenina varió de 45% en promedio en 2010 a 49% en 2018, lo que equivale a un incremento de 8,3%. El promedio de la OCDE para el grupo de edad 15 a 64 años era de un 64% en 2017.
- La matrícula de niños de 0 a 2 años en servicios formales de atención infantil y preescolar en Chile llegaba al 21% en 2015, mientras que el promedio para los países OCDE era de 33%.
- La propuesta de sala cuna universal anunciada por el Gobierno, la proyección de mujeres que ingresaría al mercado laboral sería de 27.699 adicionales en 2019 y 634.593 en 2035.
- En este mismo escenario se estima que la cantidad de menores en sala cuna llegaría a casi 180 mil, incrementándose a casi el doble de la cifra actual.
- La propuesta tendría un costo de US\$ 843 millones en régimen para el año 2019, correspondiente al 0,31% del PIB. Es decir, implicaría un costo adicional de US\$ 403 millones (0,15% del PIB) respecto a la situación actual.

1. ANTECEDENTES

En marzo de este año se instaló nuevamente en el debate público el acceso al beneficio de sala cuna y la necesaria modificación del artículo 203 del Código del Trabajo. Al respecto, el Ejecutivo ha anunciado el envío de un nuevo proyecto de ley durante el segundo semestre del presente año, perseverando así en su voluntad política expresada en el año 2013.

La actual normativa establece que las empresas que ocupan 20 o más trabajadoras, sin importar sus edades o estados civiles, 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. Alternativamente, se permite que el empleador cumpla con esta obligación mediante al pago directo de los gastos de sala cuna al establecimiento al que la mujer trabajadora lleve a sus hijos menores de dos años. En cualquiera de los casos, la sala cuna debe contar con autorización de funcionamiento o reconocimiento oficial del Ministerio de Educación.

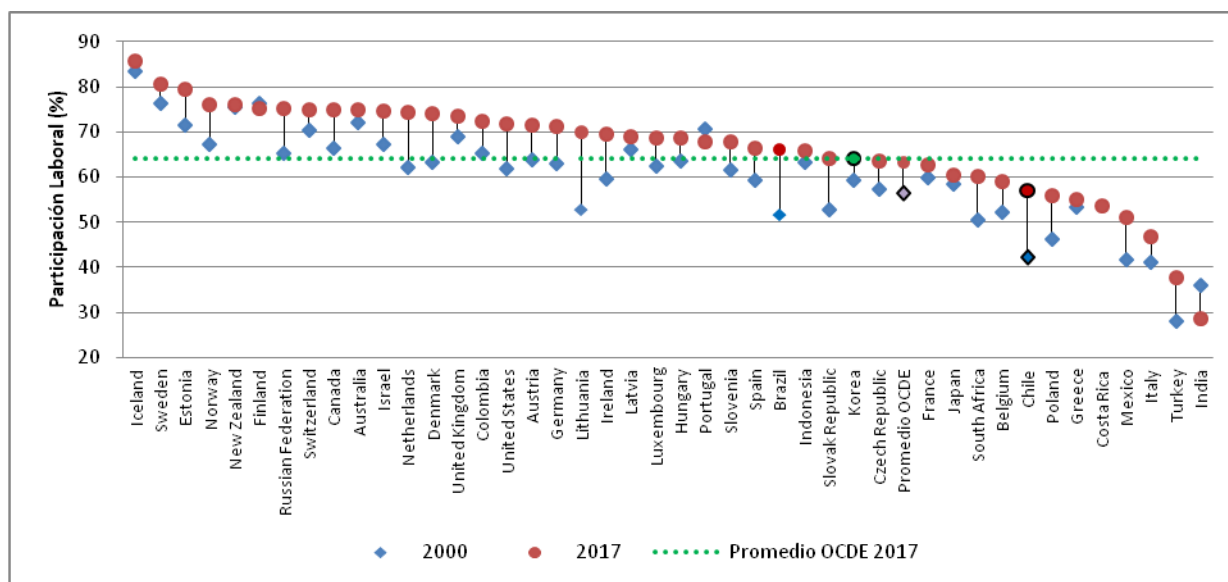
Si bien esta prestación busca facilitar la participación laboral de la mujer, en la práctica trae consigo algunos problemas. Por una parte, desincentivaría la contratación de mujeres al aumentar el costo de contratación en aquellas empresas con 20 o más trabajadoras. Y, por otra parte, sería una de las principales causas de la brecha salarial existente entre hombres y mujeres.

Según cifras de la Encuesta Nacional de Empleo del INE para el período 2010-2018, la participación laboral femenina ha aumentado en un 8,3%, desde un 45% promedio en 2010 a un 49% en lo que va de 2018, contrastando fuertemente con la participación laboral de los hombres, la cual se ha mantenido estable en torno a un 72%. Parte importante de la proporción total de mujeres fuera de la fuerza de trabajo se asocia a “Razones Familiares Permanentes”, motivo vinculado en gran medida al cuidado de hijos menores y adultos mayores, explicando el 37% de las mujeres inactivas en 2010 y el 35% en 2018.

Asimismo, se tiene que del total de inactivos debido a “Razones Familiares Permanentes” en 2018 (1,42 millones de personas), el 97,1% corresponde a mujeres (1,37 millones).

Si bien la participación laboral femenina se ha incrementado en los últimos años, a nivel comparado sigue estando por debajo del promedio de países OCDE, cuya cifra en 2017, para el grupo de edad 15 a 64 años era de un 64% (ver Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1: Evolución de la participación laboral femenina período 2000-2017 para países OCDE (población 15 a 64 años)



Fuente: OECD.Stat.
Elaboración CIEDESS.

Por otra parte, según los resultados de la ENCLA 2014, al considerar la distribución porcentual de los trabajadores por sexo en relación al tamaño de las empresas (en función de la cantidad de trabajadores¹), se tiene que el 58,8% del total de mujeres encuestadas se desempeñaba en grandes empresas, un 19,1% en medianas empresas, un 16,6% en pequeñas empresas y el 5,5% restante en microempresas. Estas cifras muestran la menor participación relativa de mujeres en empresas de menor tamaño.

Respecto a la brecha salarial entre hombres y mujeres, considerando cifras del sistema de pensiones, en abril de 2018 el promedio del ingreso imponible para el total de cotizantes en AFP era de \$ 787.890, donde el promedio para los hombres era de \$ 829.326; mientras que para el de mujeres fue \$ 731.364. Asimismo, tomando como fuente las personas cubiertas por el seguro de cesantía (sólo trabajadores dependientes), se tiene que la remuneración imponible promedio del total de cotizantes en igual mes fue de \$ 774.126, mientras que para hombres fue de \$ 830.120 y para mujeres fue de \$ 688.379. Según las

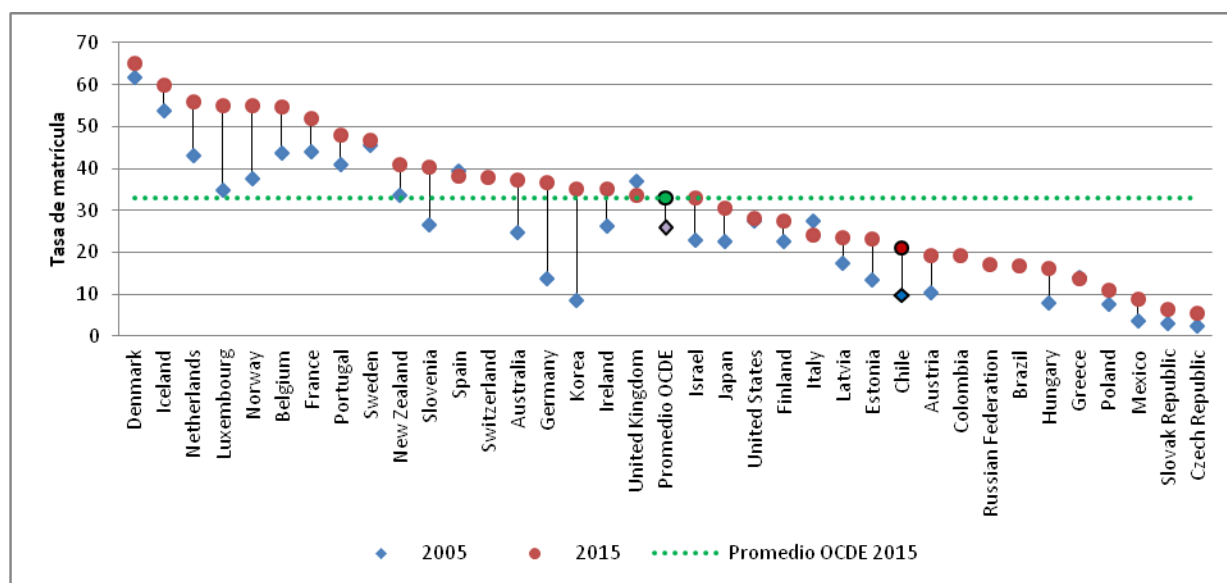
¹ La definición utilizada de tamaño de empresa según cantidad de trabajadores es: Microempresa de 5 a 9 trabajadores; Pequeña empresa de 10 a 49 trabajadores; Mediana empresa de 50 a 199 trabajadores; y Gran empresa de 200 y más trabajadores.

cifras anteriores, en el sistema de AFP las mujeres registran una renta imponible promedio un 12% menor a la de los hombres, cifra que asciende al 17% en el seguro de cesantía².

En lo que respecta a la participación de niños de 0 a 2 años en servicios formales de atención infantil y preescolar en Chile, según cifras de la OCDE para el año 2015, esta llegaba al 21%, aumentando más del doble desde el año 2005 (ver Gráfico N° 2). Comparativamente, se aprecian diferencias significativas entre países. Así, el promedio para los países de la OCDE llega a un 33%, donde el mínimo corresponde a un 2,5% en República Checa y la tasa más alta a Dinamarca, con un 62%.

Adicionalmente, se observa que estas tasas de matrícula han aumentado en la mayoría de los países de la OCDE. Efectivamente, entre 2005 y 2015, la tasa de participación promedio de niños de 0 a 2 años en servicios formales de atención infantil y preescolar para los países OCDE pasó de un 26% a poco más de un 33% respectivamente (equivalente a un incremento del 28%). Los aumentos en la participación han sido particularmente pronunciados en Corea (9% al 35%) y Alemania (14% al 37%), mientras que sólo cuatro países han experimentado caídas en sus tasas para el período analizado (Grecia, Italia, España y el Reino Unido).

Gráfico N° 2: Evolución de la tasa de matrícula de niños de 0 a 2 años en servicios formales de atención infantil y preescolar período 2005-2015* para países OCDE



(*) 2015 o último año disponible.
 Fuente: OECD Family Database.
 Elaboración CIEDESS.

² Cabe señalar que, además de la diferencia del tipo de trabajadores cubiertos, el tope imponible en el régimen del seguro de cesantía es mayor que en el sistema de AFP, lo que explicaría en parte esta mayor brecha de salarios.

2. SALA CUNA COMO DERECHO

El derecho a sala cuna contenido en el artículo 203 del Código del Trabajo nace en 1917, con la Ley N° 3.186, donde se estableció por primera vez que toda fábrica, taller o establecimiento industrial que ocupara 50 o más mujeres mayores de 18 años, debería disponer de una sala, especialmente acondicionada para recibir en las horas de trabajo a los hijos de las obreras durante el primer año de edad. Posteriormente, en 1931, la cuota mínima de mujeres se redujo de 50 a 20, a la vez que se eliminó la distinción por edad y se hizo mención expresa al estado civil como un requisito no excluyente. Por último, la Ley N° 18.620, de 1987, amplió el beneficio, aumentando el tramo de edad para efectos de la cobertura, pasando de 1 a 2 años, quedando el artículo como sigue: “los establecimientos 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.

Con posterioridad, entre 1995 y 2018, se contabilizan 19 Proyectos de Ley distintos para modificar el régimen de sala cuna, lo que da cuenta de la sensibilidad que este derecho trae consigo. De ellos solo dos han sido aprobados: el 2008, para extender el derecho al trabajador cuando la madre está ausente o inhabilitada de ejercerlo; y el 2015, para regular la situación de la sala cuna para trabajadores funcionarios del sector público.

En 2013³, el Gobierno de Sebastián Piñera elaboró un proyecto de ley que ampliaba la cobertura de sala cuna, eliminando el requisito de 20 trabajadoras. Además, dicha propuesta extendía la cobertura a los niños de entre dos y tres años, considerando así el nivel medio menor de jardín infantil. El aporte para sala cuna propuesto sería de \$ 160.000 mensuales, mientras que para los de jardín el monto bajaba a \$ 130.000, sumado a un monto único destinado al pago de matrícula anual, por el mismo valor, otorgando la posibilidad de hacer un copago en aquellos casos en que la mensualidad superase el tope señalado.

Recientemente, el actual Gobierno ha dado a conocer su voluntad política de insistir en modificar el artículo 203 del Código del Trabajo en el sentido de eliminar el número de trabajadores como un criterio de acceso al beneficio, estableciéndola como una obligación general del empleador; y, por otra, a terminar con la discriminación por género, al establecerlo indistintamente si se trata de mujeres u hombres.

3. ANÁLISIS DE IMPACTO LABORAL Y ECONÓMICO

i) Impacto en la participación laboral femenina

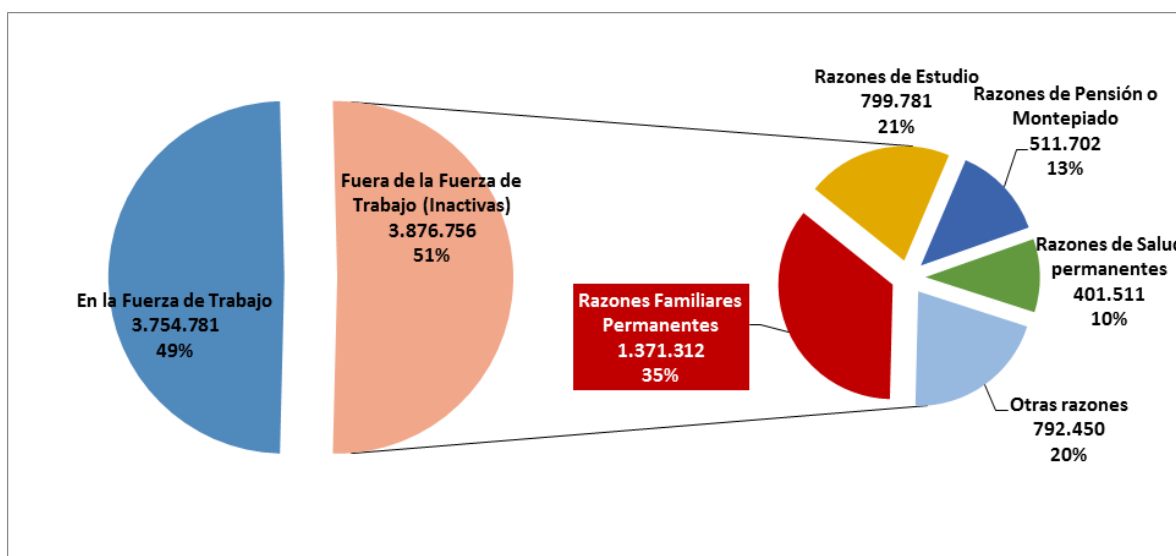
Para estimar el potencial impacto de la medida de sala cuna universal en la participación laboral femenina es necesario conocer cómo está constituida la población de mujeres económicamente activas y su situación actual en la fuerza de trabajo. El total de mujeres de 15 años y más, según estimaciones del INE para lo que va de 2018, asciende a 7.631.537 personas, de las cuales un 51% se encuentra fuera de la fuerza de trabajo (3.876.756 mujeres inactivas). Respecto a este último segmento, destaca la proporción de quienes señalan no participar en la fuerza de trabajo por “Razones Familiares

³ Boletín 9087-13, de 9 de septiembre de 2013.

Permanentes⁴, correspondiente al 18% de las mujeres de 15 años y más o al 35% de las inactivas (1.371.312 mujeres). En el Gráfico N° 3 se presenta la distribución de mujeres de 15 años y más, según su situación en la fuerza de trabajo para el año 2018.

Dentro de este último segmento, es necesario identificar aquellas que efectivamente se dedican al cuidado de menores. Para lo anterior se utiliza como fuente de información auxiliar la encuesta CASEN 2015, considerando la sección que consulta por las limitaciones de condiciones familiares o personales para no buscar empleo. Se calcula que, dentro de las razones ligadas a lo familiar, para las mujeres inactivas mayores de 15 años, un 50,1% corresponden al cuidado de menores. Entonces, se estima que la cantidad de mujeres inactivas que estarían fuera de la fuerza laboral por motivos de cuidados de menores sería de 687.133 mujeres. En este sentido, como impacto potencial de la medida, se tiene que si la totalidad de las mujeres en esta causal de inactividad fuese parte de la fuerza de trabajo, la participación laboral femenina sería del 58% en 2018 (7 puntos porcentuales de incremento).

Gráfico N° 3: Mujeres de 15 años y más por situación en la fuerza de trabajo, promedio año 2018



Fuente: INE.
Elaboración CIEDESS.

Asumiendo que la propuesta de sala cuna universal generaría un aumento en la participación laboral femenina en el mediano plazo, por sobre la tendencia que se ha registrado en los últimos años, es posible proyectar el segmento de mujeres que ingresaría al mercado laboral por efecto de la propuesta.

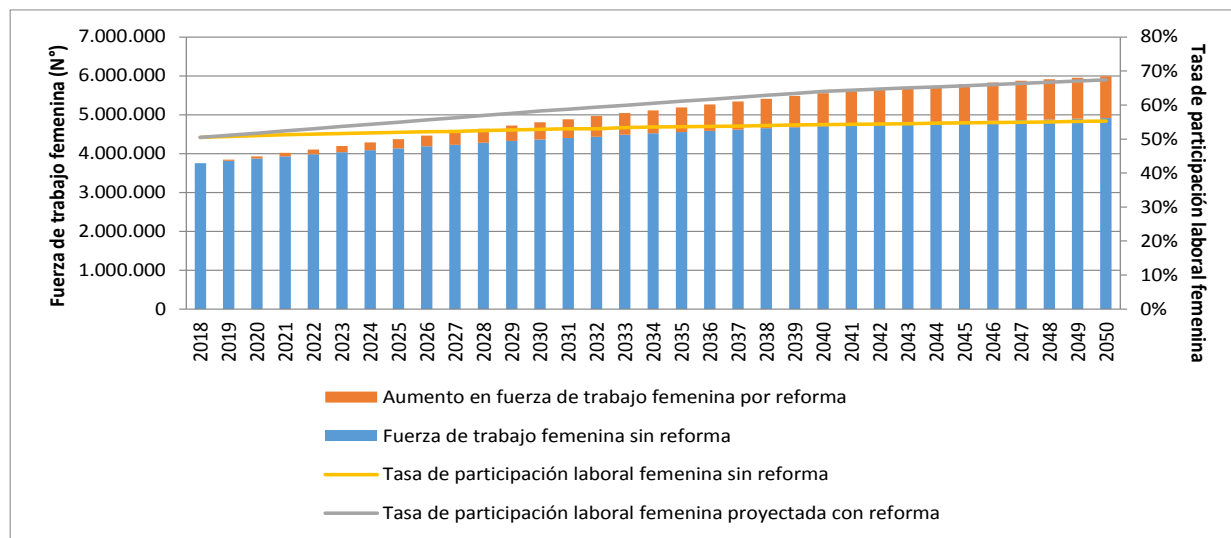
En este sentido, se supone que la medida incrementará gradualmente la participación laboral femenina en dos etapas: en el mediano plazo hasta alcanzar los niveles en el cual la inactividad causada por el cuidado de menores sea nula⁵; y en el largo plazo hasta alcanzar los estándares OCDE⁶. El Gráfico N° 4 expone la proyección de mujeres que ingresaría al mercado laboral, donde se estima que la participación laboral femenina pasaría del 51% en 2019 a un 61% en 2035. Lo anterior equivale a 27.699 mujeres adicionales en la fuerza de trabajo debido a la reforma en 2019 y a 634.593 en 2035.

⁴ Motivo asociado principalmente al cuidado de menores, adultos mayores y personas dependientes.

⁵ Supuesto: Participación laboral femenina llegaría al 58% en 2030, aumentando 0,65 pp cada año desde 2018.

⁶ Supuesto: Participación laboral femenina llegaría al 64% en 2040, aumentando 0,58 pp cada año desde 2030.

Gráfico N° 4: Proyecciones de la fuerza de trabajo y la participación laboral femenina por efecto de la reforma de sala cuna universal

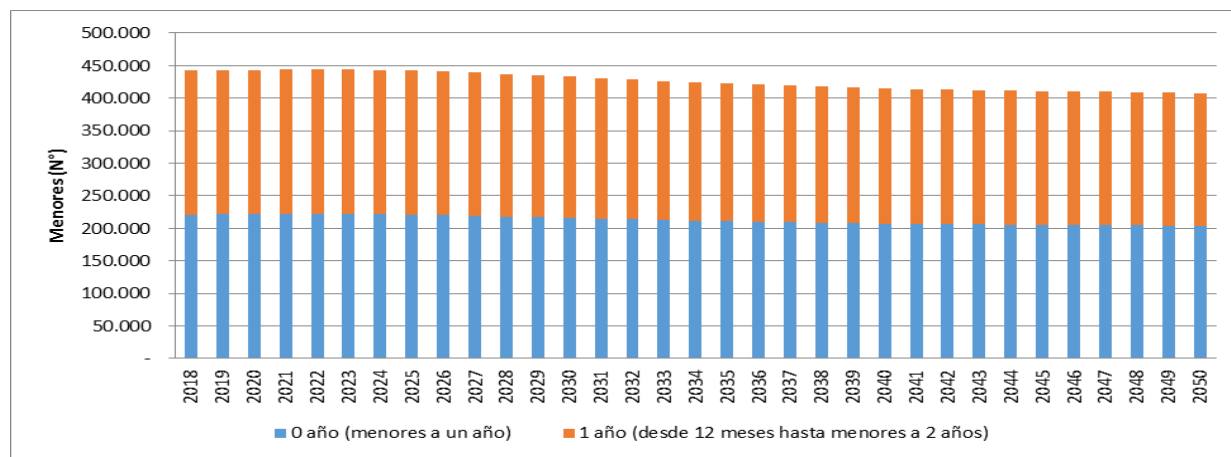


Fuente: OCDE, CELADE, INE.
Elaboración CIEDESS.

ii) Estimación del costo de la propuesta

Las estimaciones realizadas para determinar la población beneficiaria de la propuesta se basan en proyecciones del CELADE, para un horizonte de 30 años, ajustadas con información de la Encuesta Nacional de Empleo del INE. Para estimar la cantidad de nacimientos en el país en este período, es necesario proyectar la población de mujeres en edad fértil, ya que de ellas depende la natalidad y, por ende, el número de beneficiarios potenciales de la propuesta. El Gráfico N° 5 presenta la proyección de los menores de 2 años, según edad, para el período 2018-2050, estimándose un total de 442.056 menores en 2019 y 422.733 para el año 2035.

Gráfico N° 5: Proyección poblacional de menores de 2 años a nivel nacional



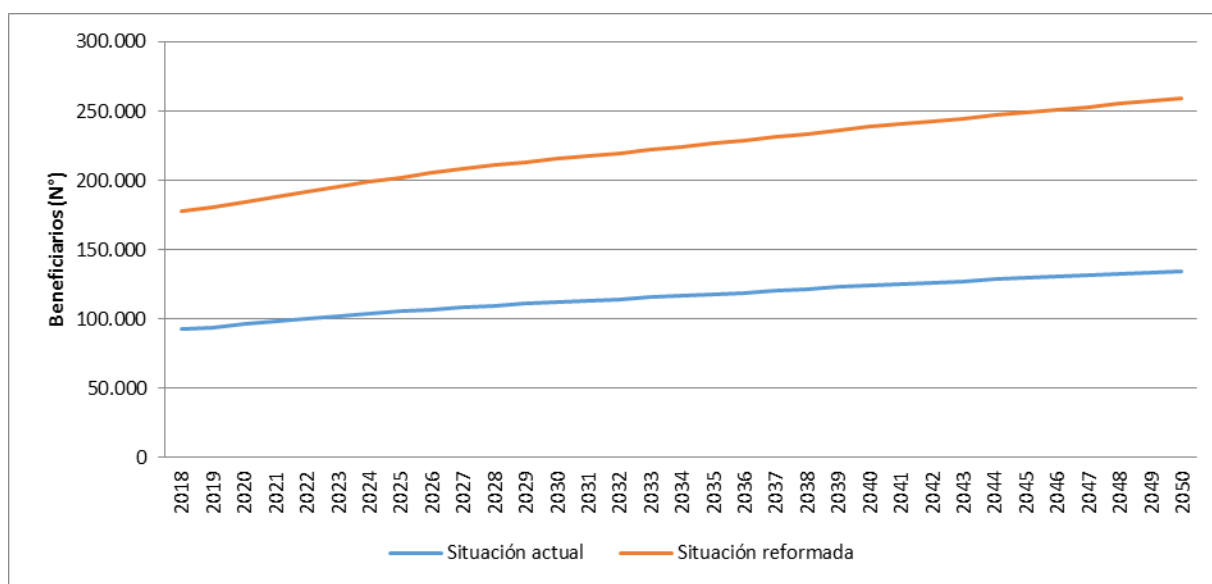
Fuente: CELADE, INE.
Elaboración CIEDESS.

Considerando la información antes mencionada, se proyecta la cantidad de beneficiarios potenciales bajo dos escenarios. El primero (situación actual) mantiene la cobertura actual del beneficio de sala cuna, es decir, hijos menores de 2 años de trabajadoras pertenecientes a empresas que cuentan con 20 o más mujeres, para lo cual se considera la tasa de matrícula para niños de 0 a 2 años reportada por la OCDE en el año 2015 de 21%. El segundo (situación reformada) considera la eliminación de los requisitos en cuanto a número de trabajadores de la empresa y su sexo para poder acceder al beneficio de sala cuna.

Un supuesto que se aplica a cada una de estas poblaciones es que habría un período inicial de 24 semanas de no uso del beneficio de sala cuna. Lo anterior se vincula a la duración que hoy poseen las etapas de posnatal y postnatal parental (asumiendo 12 semanas y 12 semanas respectivamente). Adicionalmente, los cálculos asumen al potencial de mujeres fértiles pertenecientes a la fuerza de trabajo, las que en función del incremento en la participación laboral femenina, pasarían de 1,9 millones de mujeres en 2019 a 2,3 millones en 2035.

De este modo, considerando el escenario actual, se estiman 94.234 menores en sala cuna en 2019, cifra que se incrementaría a 180.510 menores bajo el escenario reformado. Lo anterior implicaría ampliar la cobertura a más de 86.000 menores. Las proyecciones de población beneficiaria⁷ según cada escenario se presentan en el Gráfico N° 6, observándose una evolución creciente para ambos escenarios, lo que se explicaría tanto por la extensión del beneficio (eliminación de requisitos de acceso) como por una participación laboral femenina creciente.

Gráfico N° 6: Proyección de población potencial de menores beneficiarios según escenario



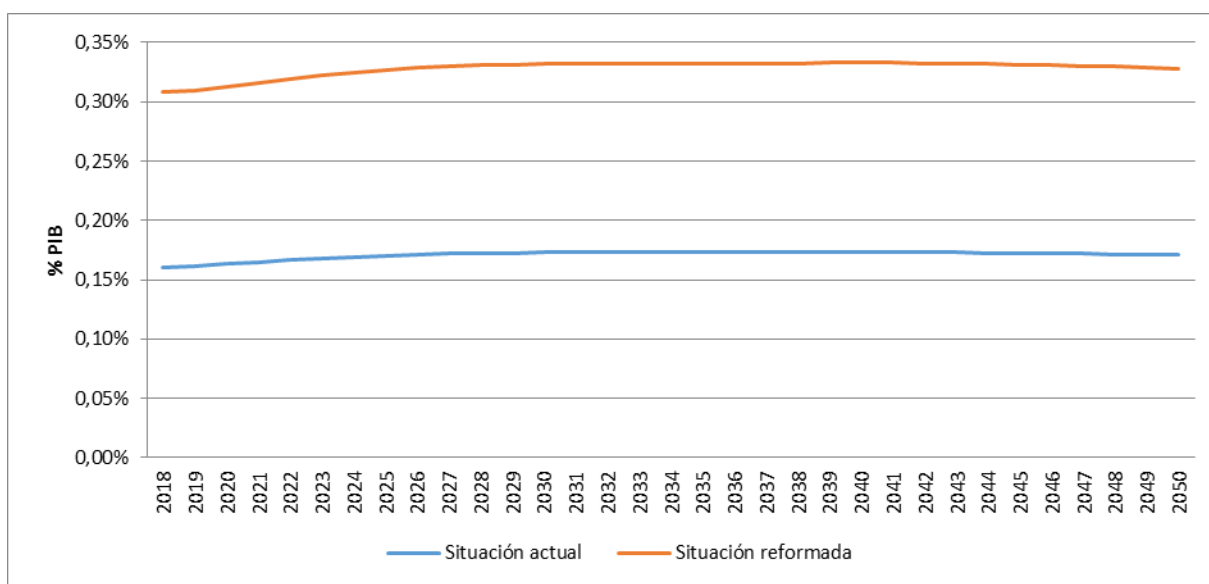
Fuente: CELADE, INE
Elaboración CIEDESS.

⁷ Supuesto: Estimación en base a hijos de mujeres pertenecientes a la Población Económicamente Activa, según su tasa de fecundidad.

Una vez definidas las poblaciones que recibirían el beneficio de sala cuna, es posible calcular el costo anual⁸ de cada uno de los escenarios anteriores para el período 2018-2050. Para esto, se asume una mensualidad por concepto de sala cuna o nivel superior de \$ 225.000 (8,3 UF)⁹, al que se agrega un monto idéntico por concepto de matrícula en cada año.

Como resultado, se estima que el costo de la situación actual para el 2019 ascendería a US\$ 440 millones, equivalente al 0,16% del PIB. Por su parte, la propuesta de acceso universal a sala cuna, situación reformada, tendría un costo estimado de US\$ 843 millones para igual año, es decir, un 0,31% del PIB. Por consiguiente, la implementación de la iniciativa implicaría un costo adicional de US\$ 403 millones o un 0,15% del PIB. Las proyecciones de costo de ambos escenarios son levemente crecientes en el mediano plazo, llegando a un 0,17% y 0,33% del PIB en 2035 respectivamente (ver Gráfico N° 7). A modo de referencia, se estima que el costo fiscal del Sistema de Pensiones Solidarias para el año 2019 será de un 0,83% del PIB¹⁰, mientras que la cobertura universal gratuita para la educación superior tendría un gasto incremental en régimen del 1,42% del PIB¹¹, los que muestran la magnitud del costo de esta política.

Gráfico N° 7: Proyecciones del costo de la propuesta de sala cuna universal



Fuente: CELADE, INE, Banco Central de Chile.

Supuestos: Costo mensual de la sala cuna y de la matrícula anual de 8,3 UF, los que crecen a una tasa real anual de 2%; crecimiento real anual del PIB de 3%.

Elaboración CIEDESS.

⁸ Supuesto: Las proyecciones de gasto se realizan en función del PIB, suponiendo un crecimiento real anual del 3% para este último.

⁹ Supuesto: Costo de sala cuna y matrícula tiene un crecimiento real anual de 2%.

¹⁰ DIPRES (2018), "Informe de Pasivos Contingentes 2017".

¹¹ DIPRES (2016), "Reforma a la Educación Superior: Financiamiento Actual y Proyecciones".

4. REFLEXIONES

La normativa actual, si bien busca facilitar el ingreso de las mujeres al mercado del trabajo, en la práctica genera una barrera a la contratación de más de 19 mujeres, o en su extremo, desincentivaría la contratación de mujeres.

El objetivo principal de la propuesta de sala cuna universal apuntaría a incrementar la participación laboral femenina. Este hecho, además de mejorar la situación económica de las mujeres y sus familias, contribuirá a aumentar la densidad de cotizaciones, generando mayores saldos y mejores pensiones; además de permitir el acceso a otras prestaciones de la seguridad social¹².

Si bien se ha observado un amplio consenso sobre la necesidad de modificar el artículo 203 del Código del Trabajo, se evidencia que uno de los mayores obstáculos está asociado a cómo financiar esta reforma. Este informe estima que el costo de la sala cuna universal sería en torno al 0,33% del PIB en régimen (costo incremental de 0,16% del PIB respecto a la situación actual).

Una de las alternativas que ha sido planteada es la reasignación de parte de la cotización del seguro de cesantía a un nuevo Fondo de Sala Cuna. Al respecto, conviene recordar que el seguro de cesantía tiene como objetivo prestar protección ante la eventual pérdida del ingreso en situaciones de desempleo. Las proyecciones actuariales muestran que tanto el Fondo de Cesantía Solidario (FCS) como las Cuentas Individuales de Cesantía (CIC) son sustentables en el largo plazo e incluso podrían presentar holguras. Si así fuera, una mejor opción sería profundizar la cobertura de sus prestaciones, manteniendo el aspecto previsional de estos recursos.

Es de suma relevancia conocer cuál será el esquema de financiamiento. Hoy este gasto lo asumen en su integridad las empresas con 20 o más trabajadoras, lo cual está asociado en mayor medida a medianas y grandes empresas. Por lo tanto, mantener el esquema actual de financiamiento impactaría significativamente a las micro y pequeñas empresas, lo que podría generar efectos en el empleo contrarios a los deseados, por lo que el Ejecutivo debiese considerar estos elementos al definir el mecanismo de financiamiento de la medida.

Finalmente, cabe destacar que, en función del proceso de envejecimiento poblacional acelerado que está experimentando nuestro país, se puede generar una nueva traba para la participación laboral, como lo es el cuidado de adultos mayores y personas dependientes.

¹² Subsidio de Incapacidad Laboral, descanso maternal, seguro de cesantía, Aporte Previsional Solidario, etc.